Government of Canada
Policy Research Initiative
Gouvernement du Canada
Projet de recherche sur les politiques

FEBRUARY 2006

VOLUME 8 NUMBER 2

HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

Social Economy

Entrepreneurial Spirit in Community Service

The Government of Canada committed in 2004 to making the social economy a key part of Canada's social policy tool kit. In keeping with that commitment, some initial steps have been taken. The departments of Industry and Social Development have begun to implement the social economy initiatives set out in Budget 2004, and the Social Sciences and Humanities

SOCIAL ECONOMY

4 **The Government of Canada and the Social Economy**
Alfred LeBlanc, Industry Canada, Allen Zeesman, Social Development Canada
Janet E. Halliwell, Social Sciences and Humanities Research Council of Canada

7 **Social Economy and Public Policy: The Quebec Experience**
Louis Favreau, Université du Québec en Outaouais

16 **Partnership-Oriented Research on the Social Economy in Quebec**
Jean-Marc Fontan, Université du Québec à Montréal

22 **Made in Manitoba: Community Economic Development Provincial Policy Framework and Lens**
Eugene Kostyra, Government of Manitoba

26 **The Social Economy in Manitoba: Designing Public Policy for Social Inclusion**
Shauna MacKinnon, Canadian Centre for Policy Alternatives

30 **The Social Economy in Canada: Concepts, Data and Measurement**
Alan Painter, Policy Research Initiative

35 **The Social Purchasing Portal: A Tool to Blend Values**
David LePage, Fast Track to Employment

40 **The Role of Government in Supporting the Social Economy**
Alan Painter, Policy Research Initiative

44 **The Voucher Debate and the Social Economy**
Stuart Sykes, Policy Research Initiative, Derek Hum, University of Manitoba

48 **The Social Economy and the Shadowy Side of the Life Course**
Mel Evans, Middlesex University

54 **Social Innovations and Institutionalization: Emerging Practices**
Denis Harrisson, Université du Québec à Montréal

EYEWITNESS REPORTS

58 **International Conference on Engaging Communities**

61 **International Conference on Innovation and Social Transformation**

64 **National Conferences on Community Economic Development and the Social Economy: 2004 and 2005**

BOOK REVIEWS

67 **The Cathedral Within: Transforming Your Life by Giving Something Back**

68 **Co-operative Membership and Globalization**

DATA FOR POLICY RESEARCH

71 **An Analysis of Social Capital and Health Using a Network Approach: Findings and Limitations**

Watch for the next issue of Horizons on Work-Family Balance.

www.policyresearch.gc.ca

Policy Research Initiative
56 Sparks Street, 1st Floor,
Ottawa, ON K1A 0A3

ISSN 1487-7090
Poste-publications - Publications Mail
Customer no 7000274

Canada

Government of Canada / Gouvernement du Canada
Policy Research Initiative / Projet de recherche sur les politiques

HORIZONS

PRI Horizons Team

Executive Director
Jean-Pierre Voyer

Managing Editor
Richard Tate

Associate Editors
Sandra Franke
Alan Painter

Production
Marissa Martin
Élisabeth Vu
Nancy White

Copy Editing and Translation by
PMF Editorial Services, Tradulitech, and Translation Bureau, Public Works and Government Services Canada

Design and Layout by
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

The Policy Research Initiative produces *Horizons* as a liaison publication for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect, and integrate research on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the PRI or to consult previous issues of *Horizons*, please visit <www.policyresearch.gc.ca>.

All web sites referred to in this issue were confirmed as of November 30, 2005.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: horizons@prs-srp.gc.ca
Phone: 613 947.1956
Fax: 613 995.6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of the Government of Canada or any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

© Public Works and Government Services Canada, 2006

Research Council of Canada (SSHRC) has already developed new funding opportunities to promote research on this field of activity.

Following on the Government of Canada heightened interest in the social economy, the Policy Research Initiative (PRI) teamed up with the SSHRC in September 2004 to sponsor a roundtable to discuss policy research needs for supporting the social economy. Experts addressed the topic at the PRI's December 2004 social policy conference. In July 2005, the PRI released What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research, which provides background on the social economy, identifies research issues whose examination would support the development of policies and programs, provides suggestions for how this research might be conducted, and points to some useful information sources.

This issue of *Horizons* continues the exploration of the social economy in Canada, and strives to answer the interrelated questions: why should governments be interested in the social economy, and what is the appropriate role for government in this field?

The articles in this issue are not intended to update readers on what exactly the social economy entails. Viewpoints in this regard differ, reflecting the great diversity of experience across Canada in this area. Rather, the aim is to help readers gain a better understanding of the different guises and areas of activity of this organizational form, which borrows from market practices and principles, as well as from both the government delivery of public services approach and the community model used by non-profit organizations. Greater awareness of the principles underlying the three approaches can lead to enhanced appreciation of the potential of the social economy and understanding of its added contribution as a development management model that integrates social, economic, cultural, and environmental goals.[1] This appreciation and understanding will, in turn, make it easier to identify the role the Government of Canada might take on.

Louis Favreau's article provides background information on what led the Government of Quebec to adopt in 1996 a broad, inclusive definition of social economy that incorporates all co-operative and mutual aid movements as well as areas of concern to associations. Jean-Marc Fontan looks at the role of research in implementing the Quebec approach. He identifies important social economy research issues and their implications for public policy in Canada.

The contributions of Eugene Kostyra and Shauna MacKinnon complement one another, as they both explore the Manitoba government's community-based economic development (CBED) policy, revealing similarities and differences with the Quebec

approach. Comparing the CBED to the social economy, MacKinnon notes that both pursue the same goals of better social inclusion and greater socio-economic equity.

No other part of Canada has a CBED or social economy approach as fully integrated into the social or economic policy tool kit, yet, according to Alan Painter, this sector accounts for about two and a half percent of Canada's gross domestic product. The social economy in this country has grown to such an extent in recent years that its importance makes Canada stand out among developed countries.

It seems then that the field of social economy is faring well. Why, then, should governments express greater interest in it? What role should they be playing? Denis Harrisson shows how the social economy is rooted in social innovation while at the same time fuelling that innovation. He suggests that governments have a role to play in supporting the social economy for the same reasons they now support technological innovation.

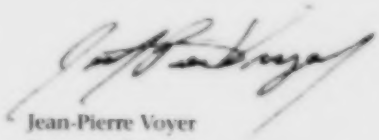
David LePage provides a striking example of social innovation leading to the development of the social economy. By developing the Social Purchasing Portal, Vancouver's Fast Track to Employment team created a tool for extending a sector of the marketplace to incorporate social and environmental objectives effectively.

In a second article, Alan Painter discusses the case of the Roasted Cherry Coffee House, a social economy enterprise referred to in the Speech from the Throne, and ponders the role government should play in supporting such organizations. He suggests that the social economy is a promising approach, but that government investment decisions in this field of activity should be based on more precise goals, as well as on an organization's capacity to attain those goals effectively.

Stuart Sykes and Derek Hum contribute to the debate on the support role of the state by proposing that the various options explored include a purchase voucher-based approach whereby the social economy is supported through demand rather than supply.

Mel Evans rounds out this series of feature articles by also examining the demand side, but with emphasis on what the social economy can offer individuals at different critical moments in their lives. He builds a case for the role the social economy can play for marginalized people.

The social economy addresses different objectives at the same time, provides goods and services to people who would not otherwise have access to them, and involves communities and marginalized groups in new ways. Researchers still have much to learn about the opportunities it offers. There are sufficient outstanding questions, insights, and research findings to support further development of literature on the role of government in the development of the social economy. Such literature should be multidisciplinary and should consider ends as well as the means implemented to support this field of activity.



Jean-Pierre Voyer
Executive Director

Note

1 Presentation by Nancy Neamtan, a specialist in Quebec social economics, at the PRI-SSHRC roundtable held in Ottawa in September 2004

The Government of Canada and the Social Economy

Alfred LeBlanc
Industry Canada

Allen Zeesman
Social Development Canada

Janet E. Halliwell
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada

Industry Canada Supports Social Economy Enterprise

Alfred LeBlanc
Industry Canada

The 2004 Speech from the Throne committed the Government of Canada to foster the development of the social economy by creating the conditions for its success and an environment favourable to its growth. By late 2005, Cabinet had approved the Social Economy Pilot Initiative to implement targeted programs in support of projects to build community capacity for social economy activities. This pilot initiative emphasizes social economy enterprises, defined as those run like regular businesses, producing goods and services for the market economy, but managing their operations and redirecting surpluses in pursuit of social and community goals. The social and community economic development contributions of these enterprises are diverse, ranging from the employment of disadvantaged groups, to addressing local environmental challenges, to delivering training and skills development, and providing affordable housing.

The $132 million Social Economy Pilot Initiative consists of three components.

- the two-year $17 million Capacity Building Pilot initiative designed to enhance the capacity of organizations, communities, and social entrepreneurs to pursue and sustain social economy enterprises that contribute to the social and environmental goals of the community;
- the five-year $100 million Patient Capital Demonstration Fund, which on a regional basis, will make loan and patient capital financing available to social enterprises, taking into consideration their unique needs and responding to their specific start-up and growth challenges;[1] and
- the five-year $15 million research fund to support research on the social economy and mobilize networks and knowledge transfer. (See below the description of the SSHRC activities by J. Halliwell.)

Implementation of the pilot initiative involves an innovative partnership of Industry Canada, Social Development Canada (SDC), and the four regional development agencies – FedNor, the Atlantic Canada Opportunities Agency, the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec, and Western Economic Diversification. The capacity-building and patient capital programs will be delivered through the four regional agencies, which conducted consultations to determine how to deliver most effectively these funding initiatives in their regions. The research fund on social economy is managed through the Social Sciences and Humanities Research Council.

As well, Industry Canada and the regional agencies have reviewed their existing small and medium-sized enterprise (SME) assistance programs to assess to what extent they are accessible by social enterprises. This review found that, for the most part, social enterprises are eligible clients of these SME-relevant non-financial and financial assistance programs. We are now exploring what actions might be taken to increase awareness among social

enterprises about Industry Canada's SME programs and services and to tailor SME-related information and services to better meet their needs.

We expect to learn a lot about social economy enterprises, as well as the most effective ways to support their development and growth, during the pilot implementation stage. We will continue to work with the regional agencies and SDC to monitor impacts and to support SDC in the development of a broader policy framework for the social economy.

Note

1 Patient capital is a term increasingly in use among social enterprises, community organizations, and their funders. It describes forms of investment that are intended to achieve social benefits while also generating a financial return.

Social Development Canada Lays the Foundation for the Federal Strategy on the Social Economy

Allen Zeesman
Social Development Canada

The Government of Canada is committed to helping communities help themselves. That is why the 2004 Budget allocated $132 million to developing the social economy in Canada, and committed to improving access to small business programming for social economy enterprises. Through this investment, the federal government supports people who use their entrepreneurial skills in non-profit ventures that improve the social and environmental conditions of communities.

Social Development Canada leads the federal social economy effort. It works with many federal departments and agencies to increase the number of tools and resources available to advance the social economy. The Department is also laying the foundation for the development of a longer-term strategy to guide the Government of Canada's work on the social economy.

To support the consultation and collaboration that are critical to the work on the social economy, the Department established the National Roundtable on the Social Economy. It promotes the dialogue and engagement of key partners, and involves approximately 25 members representing the social economy and community economic development organizations, the co-operative, voluntary, and business sectors, and relevant federal government departments.

The Government of Canada recognizes the social economy as a new socio-economic priority and is committed to its development. Social Development Canada is moving forward with the groundwork for that vision.

SSHRC Connects Researchers and Social Economy Organizations

Janet E. Halliwell
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada

Thanks to a special allocation of $15 million over five years in the 2004 federal budget, the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) of Canada established an innovative program to support research on the social economy that helps mobilize new knowledge. The program's objectives are:

- **to contribute** to defining policies, including an appropriate regulatory framework, applicable to the social economy;
- **to improve** the performance of organizations and enterprises that are important to Canada's social economy;
- **to demonstrate**, through inventories, statistics, comparative analyses, and other research outcomes, the actual and potential contribution of the social economy to Canada; and
- **to develop** Canada's international contribution to, and visibility in, areas relevant to the social economy.

Based on the SSHRC's successful Community-University Research Alliances program, the social economy initiative brings university and college-based researchers, and representatives from community-based organizations together as equal partners in the research process.

As well, the program is very much shaped by the unique regional character of Canada's social economy. To ensure different regional perspectives are represented in the research, the SSHRC adopted a Metropolis-like approach, calling for the creation of nodes (networks) to function in six different economic regions of Canada. These nodes are linked together through a national hub.

In August 2005, after intense international peer review, the SSHRC announced grants to support the development of four regional nodes and the national hub. The national hub is, in essence, a network of networks. Led by Dr. Ian MacPherson at the University of Victoria, it provides a forum for researchers and partners from coast to coast, co-ordinates their research efforts, and helps share research findings across the country and around the world. The regional nodes carry out research on issues relevant to that region, and help train students and community researchers (see accompanying text box).

Even at this early stage in the program, strong partnerships are being forged between researchers and communities. The benefits of this new research venture now flow both ways: researchers gain insights and access to social economy organizations, while the organizations build capacity and new ways to improve their effectiveness.

The final component of the SSHRC's social economy initiative involves small grants on issues that address the specific needs of the program's community partners. The SSHRC now works closely with the national hub and regional nodes to identify research priorities for a number of these smaller initiatives.

A second competition for regional nodes – one in Northern Canada (including northern Quebec and Labrador) and the other in Alberta/British Columbia – is ongoing.

For more information on the social economy initiative, visit the SSHRC web site at <www.sshrc.ca>.

The SSHRC's Social Economy Initiative: Regional Nodes

node	led by
Atlantic Canada	Dr. Leslie H. Brown, Mount Saint Vincent University
Ontario	Dr. Jack J. Quarter, University of Toronto
Quebec	Dr. Jean-Marc Fontan, Université du Québec à Montréal
Northern Ontario, Manitoba, and Saskatchewan	Dr. Lou Hammond Ketilson, University of Saskatchewan

Social Economy and Public Policy
The Quebec Experience

Louis Favreau
Université du Québec en Outaouais

The Quebec Social Economy and its Active Cohabitation with Governments (1960-2005)

Today, recognition of the social economy in Quebec is no longer an issue. The social economy graduated to a new level by embedding itself more deeply into the Quebec public sphere for almost 10 years, beginning with the Government of Quebec's 1996 Summit on the Economy and Employment.[1] In Quebec, the social economy is represented by two groups:

- the Chantier de l'économie sociale, whose primary mission is to promote the social economy as an integral part of Quebec's socio-economic structure; and
- the Conseil de la coopération du Québec, whose mission is to participate in Quebec's social and economic development by fostering the full blossoming of the co-operative movement in Quebec.

The social economy is not a homogeneous block, whether in terms of its sectors of economic activity, its targeted populations, or its ways of functioning. Diversity characterizes these two groups. They of course share the same values and operating principles, but they belong to distinct families and their circumstances are often very different, in terms of the areas of activity in which they operate, their political structure, their level of organizational development, etc. (RISQ, 2004).

The Three Components of Quebec's Social Economy: Co-operatives, Mutual Benefit Societies, and Associations

In most countries of the world, a number of local socio-economic activities emerged over the last two decades. This is the so-called new social economy. It has emerged primarily from mobilizations for employment and the development of new collective proximity services in both urban and rural environments.

The social mobilization that it has engendered has been particularly intense. It materialized around four types of initiatives:

- job training initiatives in associations that encourage various types of learning related to the labour market;
- proximity services development initiatives (day care and home care services, community housing);
- economic and social revitalization initiatives, bringing together, within a multiple-activity intervention process, various actors working in the same geographical area; and
- funding initiatives for the development of regions and local enterprises.

In Quebec, as elsewhere, these recent experiences often result from the interaction between an association and a co-operative or between the association movement and the co-operative movement (Petri 6 and Vidal, 1994). Depending on the case, the new social economy is relatively close to its historical components, since it shares with them the same

major characteristics that distinguish it from private and public enterprise, namely:

- enterprises that are, first and foremost, groups of individuals before they are pools of capital;
- enterprises and organizations that are jointly owned by their users and/or employees;
- enterprises whose democratic functioning is governed by the legal status accorded to them as associations, co-operatives or mutual benefit societies;
- enterprises in which the assets are jointly owned (inalienable surpluses, profits, and dividends); and
- enterprises in which one finds new actors, drawn from grass-roots and the middle class movements and who, generally, do not come from the business community.

In more general terms, the primary and fundamental meaning attributed to this type of economy is joining forces for a new type of entrepreneurship (Demoustier, 2001).

Over the last 10 years, a major research trend has been to understand the social economy by considering three families of organizations (i.e., co-operatives, mutual benefit societies, and associations), and putting them into perspective as stakeholders in the quest for solutions to the economic crises and the weakening of governments. Initially, a Francophone and Latin concept, the social economy now has links internationally (e.g., the International Centre of Research and Information on Public and Cooperative Economy, the International Labour Office), and contributes to the development of new international networks.

From an analytical perspective, this research trend has examined economic practices that combine initiative and solidarity on the basis of the following parameters.

- It uses a classification system that includes three major families of organizations rather than a single one, as is the case for the American and even Canadian non-profit sector approach, which usually only takes associations into account (Vaillancourt, 2005).
- It primarily associates the social economy with social movements and, secondarily, with alternatives to neo-liberal globalization (Favreau et al., 2004).

Table 1 describes the three major families of organizations.

TABLE 1

Typology of Social Economy Families

	Associations	Co-operatives	Mutual Benefit Societies
Objectives (priority given to the activity's social utility over its profitability)	Offer services to members and/or the community	Offer goods and services to members (e.g., a work co-operative) or to the community (e.g., a solidarity co-operative)	Offer services to members and their families
Activities	Collective goods and services in the market (public and private)	Market goods and services	Collective services for social protection
Democratic organization (distribution of power)	Elected board of directors and members' general assembly (one person, one vote)	Members' general assembly (one person, one vote)	Members' general assembly (one person, one vote)
Surplus allocation mode	Re-investment in the organization	Dividends allocated to members and re-investment in the organization	Re-investment in the organization and reserve fund
Actors or project proponents	Group of individuals (who do not own any assets)	Group of individuals (who do not own any assets)	Group of individuals (who do not own any assets)

Source: Adaptation of the typology developed by Defourny et al. (1999: 37).

We have adopted this approach to understand Quebec's social economy and its various actors and trends since co-operatives, mutual benefit societies, and associations cannot be viewed only as simple sectoral groupings. They are strategic families or components, that is, organizations whose trajectory has an overall objective: their mission is of general interest. However, each of these families has specific legitimacies, such as its own organizational culture, international affiliations, funding mechanisms, etc. Through the decades, they have also built areas of expertise that governments have recognized and for which they have been granted legal status and specific areas of influence.

In Quebec, co-operatives and mutual benefit societies have joined forces under an umbrella organization: the Conseil de la coopération du Québec (CCQ). For their part, associations are split into two branches: social economy enterprises, including not-for-profit organizations (NPOs) which are involved in economic activities and which are part of the Chantier de l'économie sociale; and independent community organizations, characterized by their predominantly socio-political activities (i.e., advocacy), the majority of which are part of a steering committee made up of 23 federations and a dozen regional networks.

Over the last 20 years, the social economy in Quebec has gained considerable political credibility. However, what is the socio-political trajectory of the two components of Quebec's social economy? How was the social economy organized to avoid the pitfalls of an approach too focused on micro-management? How does it interact with governments while adopting structuring mechanisms for communities and regions?

Legend

CCQ: Conseil de la coopération du Québec

NPOs: Not-for-profit organizations

CDR: Coopératives de développement régional

CFDCs: Community Futures Development Corporations

LDCs: Local Development Centres

The Co-operative Movement Until the Early '90s

Created in the early 1940s, the CCQ underwent its first concrete shift in the '60s and '70s in the wake of changes occurring in financial and agri-food co-operatives, such as savings and credit co-operatives (Mouvement Desjardins), mutual benefit societies (the SSQ, for example) and agricultural co-operatives. This period was marked by the first major phase of active cohabitation between this social economy, which was primarily co-operative, and government in the aftermath of the Quiet Revolution. Owing to its capacity to mobilize, but also because of the general movement for economic affirmation that ran through Quebec society, the Mouvement Desjardins was able to expand, and thereby become the largest financial institution in Quebec, with the aid of new legislation that promoted both the development of public corporations (Caisse de dépôt) and the strengthening of the co-operative social economy (Dupuis, 1997).

The decade of the 1980s marked the beginning of the second major phase in the development of active cohabitation with the arrival of new generations of co-operatives engaged in emerging sectors:

- urban areas, work co-operatives, housing co-operatives, consumer co-operatives, employee credit unions, natural food co-operatives, often initiated by community, environmental, and union movement organizations; and
- rural areas, proximity services co-operatives, such as co-operative garages, purchasing co-operatives (hardware), and forestry co-operatives in the wave of agricultural unionism. Subsequently, workers' funds, such as the Quebec Federation of Labour's Solidarity Fund in the 1980s, and Fondaction, the Confederation of National Trade Unions' fund in the 1990s, appeared on the scene.

The 1980-1990 decade also marked the beginning of mutual co-operation with the creation of the Coopératives de développement régional (CDR). With financial support from government, this organization contributed to the establishment of co-operatives, and endeavoured to consolidate them at the regional level to form what can be referred to as the first generation of the regional poles of the social

economy. Little by little, the CDRs managed over time to cover all the regions of Quebec, adopted the Government of Quebec's segmentation of administrative regions, and formed a federation affiliated with the CCQ.

All these new developments in the co-operative social economy required, however, some form of Quebec-wide co-ordination. The end of the 1980s and the early 1990s was a period of deep transformation for this first group. In 1990, the CCQ successively organized about 30 forums, bringing together close to 4,000 people, and subsequently, the États Généraux de la coopération in 1992. This event generated a manifesto calling for the consolidation of all organizations in all regions across Quebec to draw in enterprises that contributed to the enrichment of the collective legacy.

During the estates-general, the CCQ initiated a reflection on its orientation. However, it also took the initiative of including among its ranks all emerging co-operative sectors, which created about 10 new federations. Then, in the framework of partnership agreements with the Direction gouvernementale des coopératives, assistance programs for CDRs and public funds earmarked for co-operatives and their federations were transferred to the Conseil, which, from that point on, became responsible for the integration, representation, facilitation, and co-ordination functions of the entire co-operative movement. It became the co-operatives' single interlocutor with governments.

For almost 15 years, the Conseil de la coopération du Québec included all co-operatives and mutual benefit societies in Quebec (over 3,000), from all generations (from Desjardins, created 100 years ago, to more recent ones in all sectors, such as labour, housing, etc.) and in all regions (CDRs).

The Arrival of the Chantier d'économie sociale

Overlapping with the development of the co-operative movement, the last 20 years (1985-2005) have also witnessed the emergence of a number of socio-economic initiatives of a co-operative nature, mostly fuelled by the community movement, through the new local development model, that is, community economic development (Favreau and Lévesque, 1996). It was thanks to the Government of Quebec's Summit on the Economy and Employment that the third major phase of active cohabitation arose with the recognition of a new network of networks, that is, the Chantier de l'économie sociale, which became, starting in 1999, a new interlocutor with the Government of Quebec.

An NPO, the Chantier was created as a result of a recommendation of the Summit's task force on the social economy. From that point on, this organization would be invested with the following responsibilities.

- Work on job creation projects approved at the Summit, in co-operation with promoters and government departments.
- Represent the social economy, particularly the new sectors that had been identified, on province-wide partnership bodies.
- Co-operate with government departments and organizations in the development of strategies fostering the development of the new social economy, in the assessment of support programs and measures, and in the development of results indicators.

The creation of the Chantier de l'économie sociale paved the way for the development of this new form of economy, primarily by established associations, in relatively new sectors of activity, such as day care centres, home care enterprises, work force integration enterprises, etc.

For the last seven or eight years, Quebec's social economy has been evolving under two umbrella groups: one that consolidates co-operatives and mutual benefit societies, and another, more recent, that brings together primarily not-for-profit associations (NPOs).

The Quebec Social Economy and the Creation of Cohabitation Networks

In 1985, the revival of joint action in employment initially stemmed from civil society initiatives, given that governments were temporarily absent from the process, as a result of the somewhat neo-liberal policies that predominated. A pivotal initiative of civil society, the Forum on Employment, had an important influence throughout the 1990s. It brought together employers, labour unions, community organizations, universities, and local governments.[2]

The Forum on Employment was a catalyst for numerous other joint action initiatives: the États généraux du mouvement coopératif launched in the 1990s and the États généraux

du monde rural in 1991, as well as the Forum des municipalités the following year. As a matter of fact, the Forum on Employment paved the way for regional and local development initiatives and, implicitly, for the social economy. For the first time, new solutions to the sensitive question of unemployment were being identified through joint action and partnerships.

Local mobilizations across Quebec bring together actors who represent society as a whole; are less focused on asking the state to solve problems than on finding solutions by building on the contributions of all stakeholders; and link the social and the economic in new ways.

Another civil society initiative contributed to the debate on the development of employment and the social economy: Bread and Roses, the Women's March Against Poverty, was the primary catalyst for the arrival of the social economy in the public sphere throughout Quebec in the second half of the 1990s. This high profile event helped promote the recognition of the association movement, led by women and community organizations, as a relevant player with respect to economic issues. The march supported the identification of proximity services as a sector of activity to be encouraged.

After 1995, the Government of Quebec again put greater emphasis on joint action. In 1996, a government-initiated summit led to the establishment of major task forces (on employment and the economy); its findings would help define a new social contract. With regard to employment, the changes that occurred during this period can be organized according to the following two areas.

- Job creation and retention through local development – workers' funds, which invest in regional small and medium-sized enterprises, are a convincing example of this approach. Community Futures Development Corporations (CFDCs) were already in existence (since 1985) and Local Development Centres (LDCs) arrived on the scene toward the end of the 1990s.
- Job integration through the social economy – part of the community movement – was directly involved in the economic field due to the development of the social economy in new market niches (job market integration enterprises, day care centres, etc.).

The Emergence of New Streams of Employment in Quebec

The main theme of the last two decades has been the emergence of new streams in local development and the social economy. New generations of organizations, social economy and local development institutions became, in time, actors in the renewal of the Quebec model for development, which is distinct from the rest of Canada, and especially differentiated from the United States. The uniqueness of Quebec's economic and social development in the last two decades can be explained by the active interaction between local initiatives and new public policies. This also explains the emergence, in some sectors, of a relative degree of institutionalization of these practices in the form of new areas, or streams, of activities. The concept of new streams illustrates that these practices have been introduced in institutionalized cohabitation with public services.

The New Initiatives: General Scope and Specific Contribution

In the field of social economy and local development, the local mobilizations occurring all across Quebec, and not strictly in remote regions or those in difficulty, represent three types of innovation.

- They bring together actors who represent society as a whole: labour unions, employers, citizens, associations, and public sector organizations.
- They are less focused on asking the state to solve problems than on finding solutions by building on the contributions of all stakeholders involved.
- They are part of the search for new development benchmarks in which the social and the economic are linked in new ways.

While incurring some of the constraints related to the market economy, these economic activities are to be viewed as qualitatively distinct, because they are based on the principle of joining forces for a new type of entrepreneurship. The economic fragility of these initiatives led their

proponents to take a strong partnership approach with co-operative financial institutions, some charitable and associative institutions (foundations), and local quasi-public or public bodies, such as the Centres locaux de services communautaires, municipalities, CFDCs, and LDCs.

Policies were based on a movement built on notions of partnership, territory, local development, and collective enterprise.

The importance of these streams is mainly based on the fact that they are built on joint action among actors in civil society with active support from the state. More than a network of local initiatives in civil society, the emergence of these streams is tantamount to a strategic and collective shift, which first started within social movements, but which spread throughout Quebec society as orientations shared by all stakeholders.

Our analysis of the background that gave rise to these streams, as developed in our study on the issue (Comeau et al., 2001), shows that social economy and local development initiatives related to employment took shape over a decade (from 1996 to the present) throughout Quebec on the basis of a clearly collective and action-oriented intervention strategy, unlike the neo-liberal and stop-gap North-American approach, which targeted the unemployed almost exclusively.

- By decentralizing tools and powers toward local actors, the local development active cohabitation stream clearly emphasizes supporting local private and collective enterprises likely to revitalize local economies and develop local development priorities throughout Quebec.
- Within a context where the social imperative of job creation was most pressing, the social economy active cohabitation stream led to a serious debate in the public arena on the potential contribution of this third sector in terms of employment, a viable response to new needs, and the democratization of development.

The Interface Between New Local Initiatives and Governments

During a period when new ways to think about state intervention were being sought, the distinct nature of Quebec society in North America rooted itself in the field of collective economic development arrangements. As in most developed countries, the crisis in employment and the problems with Keynesian forms of state intervention had consequences. Industrial policies largely supported by direct business subsidies were no longer considered as effective, and redistribution policies based on passive welfare measures were questioned.

Governments did not all react in the same way and with the same consistency. Did they support project proponents at the level and in the manner required? Two trends became apparent in the 1990s. The first came out of initial responses to emergencies, rather than from the dictates of development. In the context of these years of institutional uncertainty, however, a second trend appeared in 1996: an opening with regard to horizontal public policies in Quebec.

As a result of pressure from local communities and social movements horizontal public policy emerged. This new trend provided more credibility and autonomy for initiatives. For example, the policy underpinning the emergence and development of LDCs as providers of local development services on the periphery of the public sector seems to have fostered, in addition to the mere redress of previous mistakes, the economic and social revitalization of communities and their empowerment, that is, new forms of territorial democratic governance, partly modelled on the experience of CFDCs.

The first impact was to initiate a new approach to address problems. The second was to introduce a medium-term intervention process. Last, these policies were part of a greater regionalization movement in which all social actors were involved (enterprises, labour unions, co-operatives, community organizations, citizens). In brief, these alternate policies called for a proactive state to work in partnership with local communities. These policies were based on a pre-existing dynamic, that is, an economic and cultural movement built on notions of partnership, territory, local development, collective enterprise, etc., and which affected all of society's major stakeholders, not only organizations with a social mandate, but also a certain number of businesses and public institutions.

TABLE 2

Approaches Governing the Relationship of the State with the Social Economy

Economic and Social Development Approach	Role of the State in the Neo-liberal Approach	Role of the State in the Social-statist Approach	Role of the State in the Democratic Partnership
Role of the state and public services	Collective services from the public network are ancillary. Separation between economic and social.	Central state dominates the development of collective services.	The state supports community development; there is active co-operation among partners; new relationship between the economic and the social spheres.
Role of the market	The private sector is dominant: open economic development; social development dependent on the capacity of the market.	Enterprises and public collective services shape the market.	The private sector plays a complementary role. Collective services are mixed (public, social economy, and private) and co-ordinated at the "national" level, but decentralized.
Role of associations and civil society	Social management of poverty through programs targeted by the state to counterbalance the negative effects of the market; sub-contracting entrusted to the social economy.	Complementary, but subordinate, role of the social economy in the development of collective services.	Joint development of the supply of and demand for collective services. Joint production and decision making.
Role of citizens	Citizens are consumers.	Citizens are users of services.	Citizens are joint providers of services and collective actors of development.

Note: Typology based on Vaillancourt and Laville (1998).

The Role of the State in Social Development: Three Approaches

Quebec in North America can be viewed as a unique laboratory researching new avenues, owing to a few institutional innovations signalling the possibility of new bridges between civil society, the state, and the market.

We believe that regulations built on the state, market, and civil society trinomial may be key to renewing the social state. The double-sided synergy (market and state) becomes three-sided (market, state, and associations). The issue is less focused on the extent of state intervention, and more on its democratic quality and the capacities of public institutions to engage in active cohabitation with their partners in the development and implementation of new collective services for the public: joint production of services and cohabitation as part of a new framework of institutions of democratic governance. To clarify our position, we identified three approaches governing the relationship between the state and public services and the social economy: neo-liberalism, "statism," and democratic partnership (see table 2).

In the third column of table 2, the democratic partnership model implies a strong mobilization of the various components of civil society. It cannot be achieved without the development of appropriate institutions that only the state can actually put into place. This requires considerable investment, not only in representative democracy, but also in deliberative democracy.

In this approach to renewal, state support, in the form of new types of programs, is critical. This has been demonstrated by the Quebec experience. Second, by recognizing civil society initiatives, the state opens the door to protected spaces. It is not a matter of unfair competition, but one of equity when services of collective interest (day care, environmental protection, etc.) are assumed by the social economy. Will the federal government, through its new social economy measures, initiate a fourth period of active cohabitation with the entire realm of the components, approaches, and actors of this new type of economy? The file is open and requires close monitoring.[5]

Historical and International Perspective of the Social Economy

There is a close link between Quebec's social economy and the international history of social economy. Quebec is not a separate case, although it is unique in a number of ways. The following considerations were derived from more recent research work on the subject.

- For the last 150 years, an entire component of the economy has been drifting away – to various degrees – from market forces and public regulation. This economy has been periodically eclipsed by governments' statist vision. However, the employment crisis, followed by the welfare state crisis, were opportunities for the social economy to emerge from the eclipse of the "trente glorieuses" (post-war economic prosperity) period, from 1945 to 1975.
- The social economy, whether co-operative or associative, is the legacy of the working class and the middle class in the same way that unionism was. *The History of the Rochdale Pioneers* is a clear illustration of this general standpoint. This first co-operative, founded in 1844 in a suburb of Manchester, a key city in the 19th century textile industry, set forth the fundamental principles of collective enterprise, which continue to fuel the international social economy movement.
- Over the last 30 years, a renewal of the social economy has been occurring throughout the world. In Quebec, this renewal is expressed through two groupings that act as interlocutors with governments and are forums for Quebec-wide joint action, training, and debate.
- Throughout the world, as in Quebec, the social economy is "plural," encompassing co-operatives, mutual benefit societies, and associations. This pluralism is reflected in the national forms of consolidation, which require the implementation of a consensus-building policy among the components of the social economy (to manage tensions and competing interests). To be effective, this consensus building requires mutual understanding to be explicit.
- The social economy, as it evolved in the marketplace, was, throughout the years, confronted with the risk of becoming commonplace, that is, of becoming just like the business sector. However, it has demonstrated that democracy does not have to stop at the doors of enterprise.
- The part of the social economy with public service objectives has been exposed historically to the threat of being treated as merely a service delivery agent. At the same time, it has demonstrated that it is possible to renew the social state, at least with regard to local communities and regions.
- Internationally, while it is at the heart of North America and thus at the heart of neo-liberalism, Quebec is an example of a society that is not completely caught up in this philosophy, since it has succeeded, over the last 40 years, in putting in place active cohabitation between the public economy and the social economy, which has significantly weakened the hold of a strictly market-based approach.

References

Comeau, Y., L. Favreau, B. Lévesque, and M. Mendell. 2001. *Emploi, économie sociale et développement local : les nouvelles filières*. St. Foy, Quebec: Presses de l'Université du Québec.

Defourny, J., P. Develtere, and B. Fonteneau, eds. 1999. *L'économie sociale au Nord et au Sud*. Paris/Brussels: De Boeck Université Press.

Demoustier, D. 2001. *L'économie sociale et solidaire : S'associer pour entreprendre autrement*. Paris: Syros.

Dupuis, J.-P. 1997. "Le rôle et la place de Desjardins dans le modèle québécois de développement économique." Pp. 203-217 in *Desjardins, une entreprise ou un mouvement?* ed. B. Lévesque. St. Foy, Quebec: Presses de l'Université du Québec.

Favreau, L., and B. Lévesque. 1996. *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*. St. Foy, Quebec: Presses de l'Université du Québec.

Favreau, L., A.S. Fall, and G. Larose. 2004. *Altermondialisation, économie et coopération internationale*. Paris: Karthala; Québec City: Presses de l'Université du Québec.

Perri 6 and I. Vidal. 1994. *Delivering Welfare: Repositioning Non-Profit and Co-operative Action in Western Welfare States*. Barcelona, Spain: Centre d'Iniciatives de l'Economia Social (CIES).

RISQ (Réseau d'investissement social du Québec). 2004. *Guide d'analyse des entreprises d'économie sociale*. Montréal: RISQ.

Vaillancourt, Y. 2005. *Le tiers secteur au Canada, lieu de rencontre entre la tradition américaine et la tradition européenne*. Paper presented to the First European Conference of EMES and ISTR (International Society for Third-Sector Research). Paris, April 2005.

Vaillancourt, Y. and J.L. Laville. 1998. "Les rapports entre associations et État." *Revue du MAUSS* 11: 119-135. Paris.

Notes

1 More recently, at the end of 2004, the social economy was introduced into the Canadian public sphere.

2 In 1989, a major assembly was held in which 486 union representatives, 234 socio-community representatives, 192 representatives of co-operatives, 192 government representatives, and 132 private sector representatives took part. This major assembly had been preceded by forums in all regions of Quebec.

3 Two valuable research sites, the first on social economy and regional development, and the second on international social economy, are produced by the Canada Research Chair in Community Development (CRCCD) at the Université du Québec en Outaouais.

<www.uqo.ca/observer>

<www.uqo.ca/ries2001>

Partnership-Oriented Research on the Social Economy in Quebec

Jean-Marc Fontan
Université du Québec à Montréal

Since the October 2004 Speech from the Throne, the social economy has come to the forefront on the Canadian political agenda. A similar visibility raising took place in Quebec in 1995, beginning with the March for Bread and Roses of the women's movement and its associated demands. It culminated in the Quebec socio-economic summit in 1996.

What is meant by the social economy? How is knowledge on this sector generated? What political issues are raised by this sector? We try to answer these questions in the following pages.

What is the Social Economy?

The social economy is made up of social organizations or collective enterprises that are up and running or are emerging in the sectors of co-operatives, mutual benefit societies, and associations. The social economy differs from the private economy in that it is based on citizen engagement. That engagement drives new individual and collective aspirations and helps to develop innovative socio-economic solutions to social and economic problems. In Quebec, in 2001, the social economy comprised 7,151 collective enterprises and social organizations, employing 124,302 people, and producing a turnover of $17.2 billion.[1]

The social economy is highly diversified. It is present in all regions of Quebec, in cities, towns, and rural communities alike. Sectors affected by the social economy include finance, culture, recreation and tourism, telecommunications, agri-food, transport, housing, retail sales, domestic help, and social services. The social economy, like the private economy, is largely one of small enterprises and organizations. It is bolstered by the presence of large companies and a handful of very large firms.

Although the social economy is important to the social, cultural, political, and economic development of Canadian communities, relatively little research was conducted on it between 1800 and 1950. Knowledge on the social economy stems from small research projects distributed unevenly over time and scattered throughout Quebec and the rest of Canada.

Canadian Issues in Developing Research on the Social Economy

From a research standpoint, there would appear to be four key issues that need to be addressed to ensure the development of the social economy sector.

The first issue is connected to basic research and partner-oriented research alike. It pertains to the production and dissemination of new knowledge on the Canadian social economy sector and its impact on society's development. Both the term social economy and social economy initiatives are not well known in Canada. While it is easy to trace an overview of the social economy in the United Kingdom, Belgium, or France, it is difficult to develop such an overview for Canada. Various research streams provide overviews of several components of the social economy, including the co-operative economy, the non-profit sector, and community economic development initiatives. It is not possible, however, to produce a unified overview of the social economy in Canada. There is no consensus among social actors in Canadian civil society on the term social economy.

Jean-Marc Fontan is Co-director of the Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale with the Département de sociologie at the Université du Québec à Montréal.

The second issue is theoretical. It pertains to the social economy's role in mediating relations between the economic and social spheres. It is about how the social economy helps to renew oversight mechanisms within societies. It is doing so within a political context and a renewed economic juncture where the state and the market work more and more closely with civil society to mobilize innovatively a host of societal resources. From that standpoint, it is important to gauge the social economy's contribution to defining or redefining public policy and the overall development model for Canadian society.

The third research issue pertains to the social economy's specific contribution to territorial development, especially territories grappling with socio-economic decay. In tangible terms, this issue addresses the production of knowledge relating to the impact of the social economy's development on community well-being.

The fourth research issue pertains to the development of tangible tools for action. The social economy is in full expansion and is growing strongly. As a result, we need to enhance our knowledge and understanding of social or collective entrepreneurship mechanisms. This entrepreneurship requires tools and services to help build on existing social economy channels or develop new channels.

In that regard, actors' needs are clear. The survival and development of emerging collective enterprises and social organizations hinge on advancing knowledge in a number of related fields: democratic management, human resources development, working conditions and relations, new forms of capitalization, and result evaluation and impact assessment of the social economy. Research is needed on the democratic operation of this economy, in terms of collective management, social responsibility and ethics, and of the relationship with the community and local development.

Collective entrepreneurs want to be heard politically, and given the same attention as private-sector entrepreneurs.

While developing knowledge on the social economy certainly enhances our understanding of how the Canadian economy works, it also helps inform reflection on public policy making.

Social Economy and Public Policy

Research indicates that traditional demands made on the state by collective entrepreneurs in the social economy have essentially centred on two main claims.

First, collective entrepreneurs want to be heard politically, and given the same attention as private-sector entrepreneurs. They seek the same type of recognition, assistance, mobilization of resources, and interest that the state has accorded and still accords to private enterprises. This holds true for all fields of state jurisdiction: education, economic development, social development, culture, and so on.

This traditional claim is still valid. There remains a gap between the level of attention and public assistance given to the private sector and that given to the association and collective sector. Indeed, that gap is widening, because of new needs occasioned by changes in Canadian society as it enters an increasingly globalized environment (NAFTA, new WTO accords, etc.). In the future, public discourse and the state's understanding of Canadian society and its evolution will have to take into account the creative and oversight potential of both civil society and the social economy.

Second, collective entrepreneurs are calling for the specific features of the social economy to be taken into account. For one thing, the social economy introduces a corporate governance model based on an egalitarian conception of input and decision-making mechanisms. The principle of "one voice, one vote" reflects a division of power dynamics that differs from that used in private shareholding, where voting rights are proportional to the number of shares held in the company. This means that capitalization methods are different. Within a collective enterprise, that specificity may place a limitation on private investors or financial organizations, which typically expect their investment to yield them a proportional share of decision-making power.

For another thing, the social economy comprises a host of organizations that have a mission divided between social and economic concerns. They pursue social and economic objectives simultaneously, striving for both economic and social viability. In the future, the fact that many social economy enterprises or organizations emerge in response to a social emergency or social needs not met by the state and the market will have an impact on how social viability and economic

viability are conceived. They have little in common with the economic profitability sought by a private enterprise or the type of social responsibility developed by a private enterprise.

In addition, because the underlying reasons for creating social economy enterprises do not correspond to those that motivate private entrepreneurs, which can be very broadly summarized as the profit motive, it is important to assess the performance of a social economy organization differently. It is also important to heed the principle that growth for its own sake is not an objective in itself for social development projects advanced by collective entrepreneurs and social organizers within the social economy. The social economy looks at development in its entirety, where economic growth must be accompanied by social development, respecting democratic and environmental values.

Consequently, it would be counterproductive to try to help, support, and sustain social economy enterprises using the same reflexes and mind sets as those used for private enterprise. Hence, the second traditional demand by the social economy sector: to have programs that take account of the causes, values, and principles promoted by the social economy. Such programs need to be created specifically for the sector or be broad enough in scope that they can be adapted in response to the specific characteristics of collective enterprises and social organizations.

That consideration duly noted we can now identify a third major demand and some avenues for public policy to explore.

The third claim pertains to the issue of co-construction of public policy. A partnership-oriented approach to public policy making would yield policies better adapted to the needs and realities of populations, organizations, or territories for which they are developed. Co-construction allows for social innovation in public policy design and implementation.

The co-construction of public policy allows for social innovation in public policy design and implementation.

The first avenue would be measuring the gap between assistance and public support provided to private enterprises and that provided to social economy enterprises. Measuring that gap would provide an overview of the work to be accomplished, and would help to establish a plan to level the playing field for public services in various sectors of society. For example, how much time is devoted to discourse on the social economy in comparison with that devoted to the private economy in the cognitive curriculum for primary and secondary education? How do Canadian labour market human development services include training on collective entrepreneurship, volunteering, and corporate co-management? How are business support programs adapted to deal with the special needs of social or collective enterprises?

The second avenue would consist of mechanisms to accommodate the multiple nature of the mission of social economy enterprises, by promoting decompartmentalized and crosscutting actions across departments and agencies, or across levels of intervention (federal, provincial, and municipal). To that end, it would be a good idea first to list all the public authorities directly or indirectly connected with implementing the mandate of various departments pertaining to the social economy, and then to look at ways those departments can work together to develop an integrated approach to support the development of the social economy.

The third avenue would focus on finding responses to specific problems that affect the development of the social economy sector. In the past five to seven years, a large number of collective enterprises and social organizations have been created in this sector. This is now raising problems in terms of growth and stabilization of activities in these organizations. There are needs to be addressed in connection with adapting legislation, standards or intervention criteria by public agencies, and capitalization and management assistance for projects with missions having shared economic and social objectives. To that end, consideration should be given to:

- adapting and modifying the normative and legislative frameworks underlying existing programs, or developing new standards or laws to support the development of the social economy sector;
- proceeding through the usual channels to mobilize public funds (i.e., injecting funding into programs and measures adapted to stakeholders in collective enterprises and social organizations); and
- introducing first-, second-, and third-line advisory services adapted to collective entrepreneurship needs.

The fourth avenue would consist of strengthening the national system for innovation in the social economy. Such a system has been set up in Quebec using two main categories of organizations – those linked to the social economy in general and those linked to the co-operative economy in particular – providing services to both social organizations and collective enterprises. It would be advantageous to raise awareness of the model developed in Quebec. The objective would naturally not be a top-down approach to a Canadian system for innovation in the social economy, with the mandate of implementing the same single model for intervention in the social economy throughout the country. On the contrary, ideally a bottom-up approach would be used to put in place a system that would strengthen regional and local dynamics.

Using that approach, public policy initiatives would develop regional profiles of the state of development of the Canadian social economy, identify associated relational dynamics and the cultures they represent, support the components of existing regional systems, and help develop support structures (real support services for collective entrepreneurship) where there is little or no infrastructure in place. At the national level, such a strategy could also be used to set up, in partnership with existing networks for the social economy, community and third- sector economic development, a partnership organization among universities, communities, the state, and the market, along the lines of a *national observatory on the social economy*.

The fifth and final avenue would involve the oversight function played by the state. The state has traditionally developed means to conduct evaluations and assessments, and foster discussion on issues linked to the global, sectoral, or territorial development of Canadian society. Various tools have been and continue to be used to that end. One example would be the recent funding provided to the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC) to set up a social economy grant program. Similar measures should be encouraged on the part of both the state and other stakeholders in society. The key to developing the social economy lies in mobilizing other networks. In that connection, the research community is an interface worth exploring to help forge relations among sectoral actors, to foster dialogue and co-operation among sectors – private and community, for example – which would otherwise operate in isolation.

The Context of Research on the Social Economy in Quebec

The history of the social economy indicates it was structured in tandem with industrialization and the emergence of the first European and North American social movements. While the term "social economy" was used in Europe between the mid-19th century and the first decade of the 1900s, it was almost unknown within Canada and North America. Between 1920 and 1980, with the rise of co-operatives in developed countries and the emergence of the co-operative doctrine, its system of organizations and public policy supporting its development, the term social economy was eclipsed by the term co-operative economy.

In Quebec, the first research work on what would subsequently be called the social economy was conducted mainly by activists or other social actors in the 19th century proposing an alternative way to think about the relationship between market and society. Such activist writings were followed in the early 20th century by more theoretical works by intellectuals and academics. They were used to promote the co-operative economy, which was seen at the time as a potential counterweight to the shortcomings of the liberal economy.

A significant body of research on other components of the social economy, mainly on the movement of non-co-operative legal advocacy associations, began to emerge in the 1950s.

An initial research period (1950-1980) gave rise to "action research," closely linked to the academic activism developing at the time. That period stretched over 30 years and produced thematic and sectoral research on various social movements, including the labour movement, the community movement, the co-operative movement, and the feminist movement. Of special note was the appearance of small research action projects bringing together researchers and social actors on a very experimental basis.

The initial research period saw the establishment of two research centres dedicated to collective enterprises: the Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC-Canada),[2] and the Institut de recherche et d'enseignement pour les coopératives (IRECUS, Université de Sherbrooke).[3] CIRIEC-Canada was founded in 1967. It brings together researchers and representatives of social economy and public economy organizations. At the same time as CIRIEC was established, mechanisms were developed at the Université de Sherbrooke to support the development of training and research on the co-operative economy, and the Service aux collectivités was established at the Université du Québec à Montréal (UQAM),[4] with the goal of forging ties among academic researchers, community organizations, women's groups, and labour and cultural organizations.

With the establishment of the Chaire de coopération in 1968, IRECUS in 1976, the Réseau des universités des Amériques en études sur les coopératives et les associations (UniRcoops) in 1995,[5] the Chaire Desjardins de coopération et développement du milieu in 1999,[6] and its co-operative training program, the Université de Sherbrooke made its mark as Quebec's premier university specializing in co-operation. Also noteworthy was the establishment in 1975 of the Centre de gestion des coopératives at the École des Hautes études commerciales (HEC).[7]

A second period of research on the social economy (1980-2000) was marked by the development of funding programs within new research support structures introduced by federal and provincial governments. Beginning in 1977, the SSHRC, followed in 1979 by the Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS), and the Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR),[8] provided grants to support research by teams on general or targeted themes. Those programs initially supported the creation of small and medium-sized research teams (in the 1980s), and then promoted the establishment of large research teams (in the 1990s). It is noteworthy that, in 1984, Quebec's Department of Education, through the Fonds des services aux collectivités, was the first public granting agency to fund development

of partnership-oriented humanities research, assisting research projects that forged close ties between researchers and social actors in designing and managing research teams and projects. The CQRS followed suit several years later, setting up a funding program to establish research teams forging close partnerships between researchers and practitioners.

In 1987, the Chaire de Coopération Guy-Bernier was established through the Fondation de l'UQAM, with financial support from the Fédération des caisses populaires Desjardins et Montréal et de l'Ouest du Québec.[9] In 1988, le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) was established.[10] It was the first Quebec research centre to include a research focus exclusively on the social economy within its research programming. In 1992, not long after CRISES was established, the Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) was set up at UQAM,[11] and the Chaire de recherche en développement communautaire was established in Hull, which became in 2002 the Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC-GERIS).[12] The Laboratoire was one of the first research centres to forge close ties among researchers and practitioners in conducting action research. In 1997, LAREPPS developed the Équipe de recherche Économie sociale, santé et bien-être, a research team that reflects the increased importance of the social economy field and the development of partnership-oriented research.

In 2000, the Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS)[13] was established at UQAM, in partnership with the Chantier de l'économie sociale[14] and organizations from the social economy field and the labour movement, in the form of a consortium among the Université du Québec en Outaouais, the Université du Québec à Chicoutimi, and Concordia University. The Alliance is the first Quebec interuniversity research centre dedicated entirely to partnership-oriented research on the social economy. A number of research structures have been introduced since then, including the Observatoire en économie sociale et en développement régional (Université du Québec en Outaouais),[15] the Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (UQAM),[16] and Chaire du Canada en économie sociale (UQAM).[17]

Throughout the 1990s and the early 2000s, UQAM, in conjunction with the other components of the Université du Québec network, has become a centre of excellence for basic research and partnership-oriented research on social innovation, social development, and the social economy. Its numerous teams bring together researchers through multi-disciplinary, interfaculty, interuniversity, interregional, and partnership approaches.

The SSHRC recently set up a research program dedicated entirely to the social economy, allocating $15 million over five years (2005-2010). The SSHRC social economy grant program will help fund the establishment of six regional nodes throughout Canada, one in each region identified by the program, as well as a national hub on the social economy. Starting in 2006, the program will help support for several years concerted research projects on the social economy.[18]

Notes

1 A comprehensive statistical portrait is available at the Chantier de l'économie sociale web site: <www.chantier.qc.ca> (statistical data section). The portrait was produced in 2002 by the Bureau de l'économie sociale and Direction des coopératives du gouvernement du Québec in relation with the Chantier de l'économie sociale.

2 CIRIEC-Canada: <www.ciriec.uqam.ca/presentation.html>.

3 IRECUS: <www.usherbrooke.ca/irecus/>.

4 SAC-UQÀM: <www.sac.uqam.ca/>.

5 UniRcoops: <www.unircoop.org/>.

6 Chaire Desjardins de coopération et développement du milieu: <www.usherbrooke.ca/medias/communiques/1999/oct/chaire.htm.>.

7 Centre de gestion des coopératives: <www.hec.ca/centredesjardins/>.

8 These funds are currently merged within the Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC).

9 Chaire de coopération Guy-Bernier: <www.er.uqam.ca/nobel/ccgb/index.html>.

10 CRISES: <www.crises.uqam.ca/>.

11 LAREPPS: <www.unites.uqam.ca/esshe/>.

12 CRDC-GERIS: <www.uqo.ca/crdc-geris/>.

13 ARUC-ÉS: <www.aruc-es.uqam.ca/>.

14 Chantier de l'économie sociale: <www.chantier.qc.ca/>.

15 Observatoire en économie sociale et en développement régional: <www.uqo.ca/observer/SocialGeneral/>.

16 Chaire responsabilite sociale et développement durable: <www.ceh.uqam.ca/>.

17 Canada Research Chair on Social Economy: <www.unites.uqam.ca/sn/regroupements/chaire-canada-economie-sociale.htm>.

18 See the article by J. Halliwell in this issue of *Horizons*. More information can be acquired from the SSHRC web site at <www.sshrc-crsh.gc.ca>.

Made in Manitoba

Community Economic Development Provincial Policy Framework and Lens

Eugene Kostyra
Government of Manitoba

The concept of the social economy is relatively new for most Manitobans. However, the province has a long history of social economy activity within the context of community economic development (CED). It is at this level that the Manitoba government has taken a significant role in policy development.

Community economic development is a community driven process combining social, economic, and environmental goals to build healthy and economically viable communities. By focusing on local strengths and needs, CED has the potential to create opportunities for Manitobans with an emphasis on social inclusion, equality, and empowerment. In Manitoba, CED has focused on communities that are historically marginalized from the mainstream economy, in order for these communities to share more equally in the benefits of economic growth.

For a provincial government, the challenge is to find ways to support locally driven CED efforts without unduly changing their local character. In 2000, the Manitoba government began developing a tool to be used by government departments in support of community economic development. Consultation with CED practitioners informed this development of a policy framework and CED lens that is now in use across government.

The CED Policy Framework and Lens integrate both research and local practice. The Framework provides a guide for departments to support community economic initiatives that are comprehensive and multifaceted. It identifies the five goals and ten principles that define our approach to CED (see accompanying sidebar). The Manitoba government uses a slightly modified version of the CED principles developed by the worker-owners of Neechi Foods Co-op Ltd., which has been adopted by various Manitoba organizations.[1]

The CED Lens helps government personnel understand and respond to the government's CED strategy. The Lens presents a series of questions relating to the 10 principles. Policy and program areas are reviewed by working through these questions to determine where improvements might be made. Since CED-related policies and programs vary widely, users are encouraged to exercise flexibility in adapting the Lens to fit their own contexts.

5 CED GOALS

1. Building greater community capacity.
2. Nurturing individual and community pride, self-reliance, and leadership.
3. Enhancing knowledge and skills.
4. Developing businesses that are responsive to social, economic, and environmental needs.
5. Fostering balanced, equitable, and sustainable economic development.

In addition to a policy framework, government also needs a structure within which support for CED activities can be managed effectively. Much has been written about the need for governments to manage horizontally – to eliminate, or reduce, the barriers that frustrate and inhibit creativity and innovation.

The Manitoba model of CED policy is an effort to move in this direction. The CED Policy Framework and Lens were developed by a team of policy and program analysts across government. The success of this collaboration strongly suggested that a cross-departmental approach be used for implementation as well.

To facilitate cross-departmental working relationships within the existing government structure, the Manitoba government chose to drive CED policy through a central agency: the Community and Economic Development Committee of Cabinet (CEDC) Secretariat. The Secretariat co-ordinates major development and economic projects that require interdepartmental collaboration.

The Secretariat also chairs the CED Working Group, an interdepartmental team that meets regularly to look for ways to raise awareness of CED across governments and encourage the use of the CED Policy Framework and Lens. The CED Working Group is charged with four responsibilities.

- Assist departments to develop policies and programs guided by the CED Policy Framework and the CED Lens.
- Raise awareness of CED and the government directive.

Examples of Manitoba Government Programs that Integrate the Goals and Principles of the CED Policy Framework

- *Neighbourhoods Alive!* supports community-driven revitalization of designated neighbourhoods in Winnipeg, Brandon, and Thompson. To date, over $26.5 million has been committed. Components include project funding programs for neighbourhood renewal and community development; core-funding to neighbourhood renewal corporations; training initiatives; housing repair, rehabilitation, or construction assistance; and crime prevention in the form of youth recreational "lighthouses." The most recent provincial budget expanded Neighbourhoods Alive! to ensure that the entire inner city of Winnipeg can benefit from the initiative. More information can be found at <www.neighbourhoodsalive.mb.ca>.
- *Communities Economic Development Fund* is a provincial Crown corporation that encourages economic development in Northern Manitoba and supports Manitoba's fishing industry.
- *The Northern Development Strategy* builds on initiatives already underway in government to improve the quality of life for Northern and Aboriginal people, with a priority focus on housing, health, transportation, education and training, and economic development.
- *Healthy Child Manitoba* works across departments to build a community development approach for the well-being of Manitoba's children, families, and communities, with a primary focus on conception through infancy and the preschool years.
- *The Aboriginal Justice Inquiry* – Child Welfare Initiative aims to improve the child and family services system in Manitoba, by recognizing and supporting the rights of children to develop within safe and healthy families and communities, and by recognizing that First Nations and Metis people have unique authority, rights, and responsibility to honour and care for their children.
- *The Community Enterprise Development Tax Credit* was put in place in response to the call for greater access to capital to build community enterprises. The program provides a 30 percent tax credit to qualifying investors on investments that do not exceed $30,000. Investments may be made either directly in Manitoba community enterprises, or indirectly, in the community development investment fund pools that serve community enterprises.

- Support department representatives.
- Function as the knowledge centre for government-wide CED activities.

Over the past few years, the Working Group has been instrumental in helping departments build CED ideas into their policies and programs (see accompanying textbox). Departments formally include CED as part of their planning process and report on progress annually. This year, Manitoba released *Reporting to Manitobans on Performance, 2005 Discussion Document*, on key indicators related to the economy, people, community, and the environment. This is the first time that such a document has been prepared, and CED initiatives are included in the reporting. The intent is to gain feedback from citizens on the performance information presented, including CED, for future performance reports.

Strategic CED Initiatives

Recognizing the complexities of disadvantaged communities, the Province of Manitoba also provides core funding to organizations that have proved instrumental in achieving CED objectives. It has also incorporated CED into government-led activities. (See accompanying textboxes.)

In addition to the government initiatives, the Province of Manitoba takes an active role in collaborating with community initiatives to further develop the CED sector. The Manitoba Government is an active partner in the Social Sciences and Humanities Research Council funded project entitled *Manitoba Research Alliance on Community Economic Development in the New Economy*, and the expanded Alliance for Research in the Social Economy.

As described above, the Manitoba government strives to support communities to define and meet economic needs through the CED Initiative, Policy Framework, Lens, government programs, funding to strategic initiatives, and by supporting CED in government activities. These policy tools work toward enabling all Manitobans to share in the benefits of economic growth.

Note

1 See the related article by S. MacKinnon in this issue of *Horizons*.

Examples of Funding to CED Initiatives

- *SEED Winnipeg* is a non-profit agency that works to combat poverty and assists in the renewal of Winnipeg's inner city. The agency helps low-income individuals and community groups develop assets and start small businesses.
- *North End Housing Project* tackles the task of creating quality, affordable units in Winnipeg's North End for residents who wish to own their own home through renovating existing properties as well as building new infill housing.
- *Northern Forest Diversification Centre* works to link the growing demand for non-timber forest products with the need to create sustainable economic development opportunities for residents of remote communities. The Centre is developing a network of community-based micro enterprises within remote communities supported by modern packaging and marketing infrastructure.
- *The CED Technical Assistance Service* works with CED organizations in Winnipeg that require specific expertise by providing referrals or brokering services to clients who would not otherwise be able to access or afford these services.
- *The CED Training Intermediary* is a capacity-building training and education program for unemployed community members and CED practitioners in existing organizations. Additionally, the intermediary facilitates community workshops for practitioners and community members on aspects of CED.

Examples of Government-led Activities that Have Incorporated CED

The Hydro Northern Training Initiative represents a significant commitment to the training of northern Aboriginal people to optimize participation in new hydro-electric developments. In total, $60.3 million has been committed by the Province of Manitoba, the Government of Canada, and Manitoba Hydro to pre-employment training for new hydro projects in partnership with First Nations communities and organizations. A comprehensive training process is being delivered in addition to career planning and other supports (e.g., child care).

The $665 million *Red River Floodway Expansion Project* is a critical undertaking jointly funded by the governments of Manitoba and Canada, and has incorporated CED in its planning and processes. The Floodway Expansion includes an extensive ongoing public consultation process, and an employment equity strategy, designed to provide a pool of skilled labour for this and future projects. Equity provisions have been built into the tendering process for contracts and through an Aboriginal set aside, which puts aside a portion of the overall expansion work for tendering to Aboriginal firms with the intent of building business capacity within the sector.

BOOKMARK

Aboriginal Policy Research Conference 2006

Building on the highly successful first such Conference in 2002, the Strategic Research and Analysis Directorate of Indian and Northern Affairs Canada is coordinating a second Aboriginal Policy Research Conference (APRC 2006), to be held March 21-23, 2006, at the Westin Ottawa Hotel. Principal partners in organizing this event are: The University of Western Ontario and the National Association of Friendship Centers. Other participating contributors are national Aboriginal organizations and some 19 federal government departments.

APRC 2006 will bring together up to 1,000 academics, policy-makers, students and Aboriginal representatives to expand knowledge of social, economic and demographic determinants of Aboriginal well-being, and to discuss other policy issues. The Conference format will include presented papers, roundtable discussions, display booths and keynote addresses by national and international leaders.

Further details on APRC 2006 may be found on the internet at: <www.ssc.uwo.ca/sociology/aprc-crmpa/>. Check this site regularly to obtain registration details, the agenda and other important information about the Conference as arrangements progress.

APRC 2006 will provide a rare opportunity to deliberate and learn about a large number of Aboriginal policy issues, and to network with many of today's Aboriginal decision-makers and tomorrow's leaders. Hope to see you there!

The Social Economy in Manitoba

Designing Public Policy for Social Inclusion

Shauna MacKinnon
Canadian Centre for Policy Alternatives

A discussion on the social economy in Manitoba must be prefaced by saying that the term social economy has not been widely used here. Government policy and community activity centre on community economic development (CED); however, the term social economy is fast becoming part of our vocabulary.

Interest in this new language emerged for two reasons. First, recent federal government initiatives supporting social economy activity sparked an interest in better understanding the similarities between CED and social economy. Second, Manitoba CED practitioners have long been inspired by the well-developed social economy in Quebec. And while these terminology differences can be confusing, the objectives of the actors in the Quebec social economy and English Canada's CED community are much the same.

There are many definitions of CED, but practitioners in Manitoba increasingly see CED as both a strategy and a process that aims to reverse the social and economic marginalization that exists in many communities. More than a local economic development strategy, CED goals are not simply economic. Community economic development aims to integrate economic and social objectives that ensure greater inclusion, empowerment, and opportunity for individuals who have not been the beneficiaries of mainstream economic development strategies.

Social economy also has many definitions. For some, social economy narrowly focuses on the development of social enterprise. Initiatives recently put forward by the federal government reflect this view of social economy. Others view social economy very broadly to include activities within the entire voluntary sector.

University researchers and community practitioners have joined together through the Manitoba Research Alliance on Community Economic Development in the New Economy, and the more recently expanded Alliance for Research In the Social Economy (ARISE), to examine the history of the sector in Manitoba and the potential to increase activities as a means of addressing persistent inequity. The Alliance views CED and the social economy as complementary if not somewhat synonymous. Fundamental to the definition of both CED and the social economy are goals of greater social inclusion and greater social and economic equity. Community empowerment and social justice must be at the heart of social economy and/or CED activities and policies.

CED in Manitoba

In Manitoba, CED has a remarkable history. In the urban context, it has been used as a tool for many years. The inner city of Winnipeg experienced a steady decline in the 1970s as a result of increased poverty. But in the 1980s, the Winnipeg Core Area Initiative, a tri-level government agreement that provided funding for inner-city revitalization, helped to slow the tide. However, by 1996, 50.8 percent of inner-city households had incomes below the low income cut-off. The situation further deteriorated throughout the 1990s as government support for inner-city revitalization declined dramatically. Inner-city activists continued to use CED strategies through community initiatives, such as the development of Aboriginal worker

Shauna MacKinnon is the Director of the Canadian Centre for Policy Alternatives – Manitoba. Ms. MacKinnon is also a member of Manitoba Research on Community Economic Development in the New Economy, as well as the Alliance for Research in the Social Economy.

co-operatives, employment training programs, micro-enterprise programming, and advocacy to shift charitable fund-raising to emphasize a developmental approach. It was, however, an uphill battle with few resources available to support this work.

Manitoba community economic development practitioners have long been inspired by the well-developed social economy in Quebec.

In the North, CED as a strategy was most prominent in the 1970s with the emergence of the Manitoba government's Northern Plan, a strategy to increase northern self-reliance by implementing policies that would facilitate local economic development. While some successful initiatives resulted, gains were short lived as government strategies to address northern social and economic decline through a CED approach were largely abandoned during the 1990s.

Rural Manitoba has taken more of a local economic development approach rather than a CED approach, placing less emphasis on social and economic inclusion as central to the process. Provincial and federal government funding has assisted in these efforts through Community Futures Development Corporations, Rural Development Agencies, and Community Development Corporations.

Most would agree that the 1990s were lean years for communities on the margins, especially those in urban centres and northern communities. In 2000, the environment for CED again began to shift. The CED sector was maturing and taking on more comprehensive development approaches, integrating community organizing, job training, employment and social enterprise development in areas, such as housing development. A newly elected NDP Government showed greater interest in supporting CED efforts in poor communities. This resulted in renewed hope and new energy for community organizations committed to improving the social and economic conditions in their communities. And conditions have improved. Winnipeg's inner-city communities, while still troubled with poverty and crime, have seen significant improvements in those neighbourhoods where resources have been targeted. Housing has improved, arson activity is down, commercial strips are being revitalized, and high levels of social capital are being developed.[1]

In the North, initiatives like the Northern Forest Diversification Centre, a community based initiative that works with marginalized communities to develop economic development opportunities using local resources and guided by local values, have been small but important contributions to social economy development.

The Principles Underlying CED

While there is still much to be done in building Manitoba's social economy, most would agree that significant strides have been made. Analysis of the Manitoba scene points to some critical features that have contributed to making it somewhat unique in the context of CED and the social economy.

In the late 1990s, Manitoba CED practitioners became increasingly connected to practitioners across the country through organizations like the Canadian Community Economic Development Network. This provided important opportunities to share lessons learned and exchange ideas. It also led to the development of some important policy recommendations that would prove to be extremely helpful in the development of CED policy in Manitoba.

In Winnipeg, CED organizations increasingly supported some basic CED principles that were initially crafted by members of Neechi Foods grocery store, an inner-city Aboriginal worker co-op. These principles are critical for a couple of reasons. First, they are grounded in community economic development theory, and therefore they have a sound economic basis. Second, as they are increasingly adopted by community-based organizations across the province, they serve to unify CED practitioners around basic guiding principles. While debate around the goals, objectives, and priorities for CED continue to take shape as the experiences of practitioners grow, the Neechi principles have been critical to the evolution of CED in Manitoba. They include:

- use of locally produced goods and services;
- production of goods and services for local use;
- local re-investment of profits;
- long-term employment of local residents;
- local skills development;
- local decision making;
- promotion of public health;

- improvement of the physical environment;
- promotion of neighbourhood stability;
- promotion of human dignity; and
- mutual aid support among organizations adhering to these principles.

Recent Provincial Initiatives

Another critical feature of the Manitoba context is the role of the provincial government. In 2000, the Manitoba government began the process of developing a policy to support CED. In 2001, it adopted the Community Economic Development Framework and CED Lens for government-wide use.[2] To the government's credit, it respected the community-adopted CED principles and integrated them into its policy tools. The policy framework also integrates many of the recommendations outlined by the Canadian CED Network. Through the adoption of the CED Lens, the Manitoba government has, in effect, accepted the wisdom of the CED community, and acknowledged that governments have an important role to play in support of CED activity. It also acknowledges that there is a need for multi-year funding, better horizontal alignment of policies and programs, and greater co-operation among governments to better support community-based work.

While the content of the framework and lens reflects the goals and objectives of CED practitioners, what is most important about the Manitoba government's initiative is the structure through which it is implemented. This has been both a blessing and a curse. Driven from a high-powered central agency – the Community and Economic Development Committee of Cabinet – implementation of CED policy has the potential of reaching through, as it should, all government departments. This sends a message that CED is not the responsibility of any single department, but rather all departments have a role to play in supporting this activity.

Community economic development aims to integrate economic and social objectives that ensure greater inclusion, empowerment, and opportunity for individuals who have not been the beneficiaries of mainstream economic development strategies.

Theoretically, driving CED policy from a central department makes good sense. However, the limitation of this model is that CED becomes the interest of everyone, but the responsibility of no one. There is no single champion for CED and no real budget. Absence of an identified leader and minimal resources to move the initiative forward is a critical flaw in the Manitoba model. As a result, few departments have stepped up to the plate in a significant way and CED has not been as high on the list of government priorities as the CED community would like. There remains limited awareness of the CED lens across government and those who know of it and are supportive often have little power to do what is necessary to reshape policy and programs in line with the lens. Perhaps the biggest limitation to implementation of the CED lens is that line departments are not held accountable for their contributions to CED. Use of the CED framework and lens is largely left to the discretion of line departments. And while some departments have been more diligent about finding ways to integrate CED principles into their programs, other key departments have not. There continues to be a great deal of room for CED-sensitive policy and program development. Areas for improvement include industrial development, infrastructure development, education, health and child-care services, environmental programming, and procurement. It might also be useful to look for opportunities to embed CED in legislation, perhaps by integrating CED objectives into the existing Sustainable Development Act, thereby expanding obligations to include social and economic goals in addition to environmental goals.

In spite of the limitations, the Manitoba government has demonstrated creativity in its approach, and the CED community will continue to encourage the government to take CED policy to the next level and develop mechanisms by which implementation can be measured.

Looking to the Future

The federal government's recent interest in the social economy could be

a boost for the sect or in Manitoba. While the federal initiative seems to focus much more narrowly on social enterprise, and resources are very limited, this could present some interesting opportunities. Again, Manitoba practitioners look to Quebec where they have very successfully used the social enterprise model in areas such as child care and housing. Seizing the opportunity to increase social enterprise in Manitoba will require a concerted effort by the federal and provincial governments, municipal governments, and the CED community, to work together to identify potential enterprise opportunities and creatively use their resources to get them off the ground. However, if the federal government is serious about contributing toward the development of a strong social economy, it will need to develop a more comprehensive policy response similar to what is being attempted in Manitoba.

Whether it is through CED or social economy, the groundwork for building a community-based economy with a social justice goal has been set in Manitoba. In northern Manitoba, efforts are again underway to educate and employ northern residents in their home communities. The cities of Thompson and Brandon have made great strides in revitalizing poor communities with the help of government CED programs. Winnipeg's inner city is fighting back against incredible obstacles. Community capacity is increasing and new leaders have emerged, giving communities new hope.

While efforts to build the social economy have been vulnerable to the changing policy interests of governments, the current supportive environment and a renewed enthusiasm among those in the CED community suggest that there is now a great opportunity to build a strong and vibrant social economy in Manitoba.

Notes

1 These trends are explored in more detail in the *State of the Inner City Report: 2005*, published by the Canadian Centre for Policy Alternatives – Manitoba in November 2005.

2 See also the article *Made in Manitoba: Community Economic Development Provincial Policy Framework and Lens* in this issue.

BOOKMARK

Water Quality Trading

In September 2005, the PRI's Sustainable Development Project released two Briefing Notes on Water Quality Trading (WQT). WQT is a market instrument for reducing water pollution by allowing trading of pollution reduction credits between polluters. These two notes focus on the use of WQT for reducing agricultural water pollution.

Water Quality Trading I: Scientific Considerations for Agricultural Pollutants reviews the science needed to make WQT work. The most likely pollutants to be controlled through WQT in Canada are phosphorus, nitrogen, and sediments. For WQT to work well, a solid scientific understanding is needed of the target pollutant's behaviour in the environment, its sources and sinks, management practices that affect it, and any watershed-specific factors that may affect the pollutant's environmental impact.

Water Quality Trading II: Using Trading Ratios to Deal with Uncertainties describes how pollutant exchange rates can compensate for uncertainties in the impact of pollution reduction practices, differences in the location of different polluters in the watershed, or even different types of pollutants.

The Sustainable Development Briefing Note Series can be found on the PRI web site in the Publication section. For more information, please contact the project director, Ian Campbell, at 613 992.3704 or by email at <i.campbell@prs-srp.gc.ca>.

The Social Economy in Canada

Concepts, Data and Measurement

Alan Painter
Policy Research Initiative
Government of Canada

Evidence-based decision making requires conceptualization, data development, and empirical research. This article explores each of these in turn, focusing especially on two data releases from 2004 that substantially increased the quality and quantity of the information available to support policy research and analysis of the social economy and related sectors.[1]

The social economy is a fairly new label for a diverse and evolving combination of non-governmental organizations (NGOs) that have been producing and delivering goods and services in communities across Canada and around the world for well over a century.

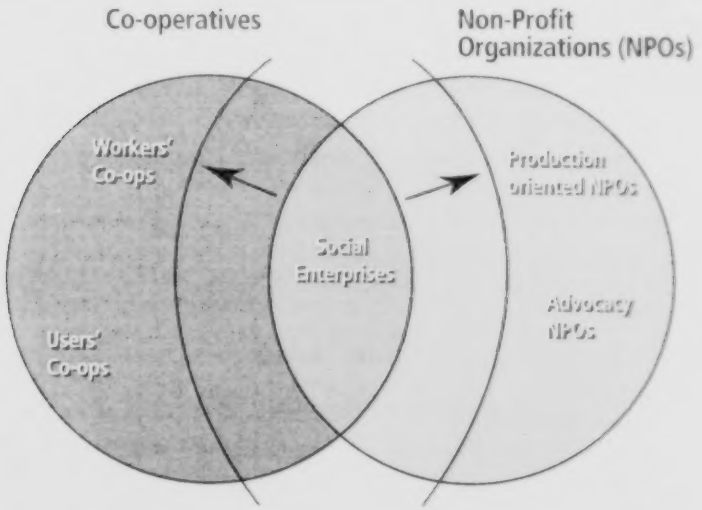
Interest in the social economy by name increased in Quebec during the mid-1990s. While the non-profit, non-government sector is considerable across Canada, the social economy has yet to be organized as such in the country outside Quebec (Fairbairn, 2004).

Social economy enterprises (SEEs) are different from for-profit businesses in that they involve a diverse collection of stakeholders in decisions, and generally reinvest any profits to advance the mission of the organization, instead of disbursing them to owners/shareholders.

The missions of SEEs are based on a combination of common interest and public service objectives. A few examples illustrate the difference.

- A mutual insurance company focused on the interests of policy holders and a local sports association run by parents who bring

Social Enterprises at the Crossroads of Co-operatives and the Non-Profit Sector



Source: Reproduced from Defourny (2001).

The Social Economy in Canada

Concepts, Data and Measurement

Alan Painter
Policy Research Initiative
Government of Canada

Evidence-based decision making requires conceptualization, data development, and empirical research. This article explores each of these in turn, focusing especially on two data releases from 2004 that substantially increased the quality and quantity of the information available to support policy research and analysis of the social economy and related sectors.[1]

Concepts

The social economy is a fairly new label for a diverse and evolving combination of non-governmental organizations (NGOs) that have been producing and delivering goods and services in communities across Canada and around the world for well over a century.

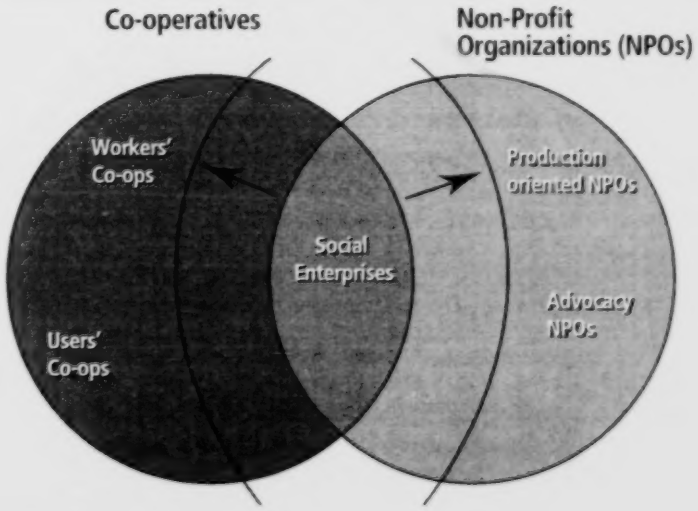
Interest in the social economy by name increased in Quebec during the mid-1990s. While the non-profit, non-government sector is considerable across Canada, the social economy has yet to be organized as such in the country outside Quebec (Fairbairn, 2004).

Social economy enterprises (SEEs) are different from for-profit businesses in that they involve a diverse collection of stakeholders in decisions, and generally reinvest any profits to advance the mission of the organization, instead of disbursing them to owners/shareholders.

The missions of SEEs are based on a combination of common interest and public service objectives. A few examples illustrate the difference.

- A mutual insurance company focused on the interests of policy holders and a local sports association run by parents who bring

FIGURE 1
Social Enterprises at the Crossroads of Co-operatives and the Non-Profit Sector



Source: Reproduced from Defourny (2001).

Alan Painter is a Senior Policy Research Officer with the Government of Canada's Policy Research Initiative.

neighbourhood kids together to play soccer on Saturday mornings are examples of SEEs focused on common interests.

- A soup kitchen that receives donations from local supermarkets to provide low-cost meals to individuals in need and an organization that receives private donations and grants from governments to provide training to individuals that need help securing employment are examples of SEEs focused on public service.

In practice, SEEs are citizen-led, community-based organizations that use a combination of market resources (sales revenue and paid labour) and non-market resources (government funding, private philanthropy, and volunteer labour) to produce and deliver goods and services to individuals.

Figure 1 presents a conceptual system developed by Defourny (2001) that links co-operatives, non-profit organizations and an emerging new sector that combines social purpose with entrepreneurship. As depicted in the figure, some co-operatives and non-profits (e.g., workers' co-operatives and production-oriented non-profits) are closer to the emerging sector than others (e.g., users' co-ops and advocacy-oriented non-profits). The figure suggests that the boundary that surrounds the social enterprise sector is both fluid and growing.

The following typology, which borrows heavily from Defourny, can be used to fill the gap between for-profit businesses and government organizations in Canada, thereby facilitating the examination of the social economy using available data sources:

- common interest SEEs;
- public service SEEs;
- other NGOs (e.g., those focused on advocacy, research, and religious worship); and
- near-government organizations (i.e., hospitals, universities, and colleges).

Data

Two data releases published in 2004 substantially increased the information available to support policy research on the social economy and related sectors.

- The National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations was the first ever large-scale survey of the sector in Canada. It collected data on the finances, expenditures, activities, populations served, and perceived strengths and weaknesses of incorporated non-profit organizations and registered charities.

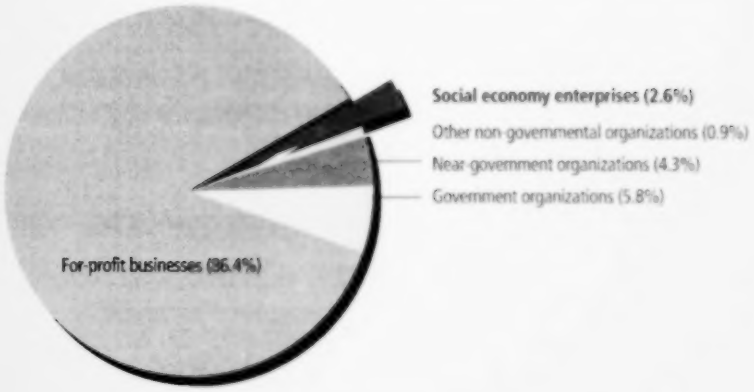
TABLE 1

Situating the Social Economy in Canada

Sector	Private Sector	Social Economy Sector				Public Sector	
			Non-Profit and Voluntary Sector				
Organization type	For-profit businesses	Common interest SEEs		Public service SEEs	Other NGOs	Near- government organizations	Government organizations
Column	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Number of employees		155,398 in 2004	740,000 in 1999				821,000 in 2004
Share of GDP			2.5% in 1999, excluding volunteers			4.3% in 1999, excluding volunteers	
	87.4% in 1999				0.9% in 1999		5.8% in 1999

Source: The table, reproduced from PRI (2005), is based on data reported by Hamdad et al. (2004), Goldenberg (2004), the Canadian Co-operative Association (private correspondence in 2005), and Statistics Canada's Labour Force Survey.[2]

FIGURE 2
GDP by Type of Organization in Canada



- The Satellite Account on Nonprofit Institutions and Volunteering provided data on the financial inputs and outputs of institutions and the economic value of volunteer work.

The organizations covered by both releases were identified by applying criteria adapted from the Johns Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project, which provides data across an increasing number of countries (now at least 37) on the activities of formally constituted non-governmental, non-religious, non-profit-seeking, non-political, and self-governing organizations where membership is voluntary to some degree.[3]

Table 1 employs the typology to organize the results of descriptive research carried out on Canada to date, supplemented by readily available Statistics Canada data.

Findings

Social economy enterprises account for about two and a half percent of Canada's gross domestic product (GDP).

A rough estimate of the total size of the social economy can be calculated based on the last three rows of Table 1: it is about 2.5 percent of GDP (column 3 + column 4 + column 5), minus 0.9 percent (column 5), plus the value of the SEEs not captured in the second last row (column 2, about one percent[4]), equal to 2.6 percent of the total Canadian economy.

At around 2.5 percent of GDP, the social economy was larger than the aerospace (0.6 percent), mining (1.0 percent) and pulp and paper (1.3 percent) industries, about the same size as the oil and gas extraction (2.5 percent) industry, and smaller than the transportation equipment (3.1 percent) industry in 1999.[5]

Figure 2 provides a breakdown of GDP in Canada by type of organization, based on the preceding data and analysis.

The Canadian data reported in 2004 allow for identifying some trends for the non-profit and voluntary sector (NPVS), as well as for the same sector excluding near-government organizations (i.e., hospitals, universities, and colleges). Figure 3 portrays the relative size and relationship between these two sectors and the social economy, based on columns 2 through 6 of Table 1 and the preceding data and analysis. The relative size of the boxes is proportional to their relative share of Canada's GDP. The NPVS is considerably larger than the social economy as defined above, while the NPVS excluding near-government organizations corresponds much more closely to the social economy.

Because the applicable data sources do not support reporting results for the social economy, the following findings are reported for the NPVS and/or for the NPVS excluding near-government organizations, depending on the level of detail provided in the underlying data source. The term non-profit sector is used below when the finding applies to both of these sectors:[6]

- The Canadian non-profit sector has been growing since 1997.
- Federal and provincial government support for the Canadian non-profit sector grew between 1997 and 1999 (the most recent period for which data is available).
- The NPVS is larger in Canada than in most other developed countries.
- Canada is about average among developed countries in the share of NPVS revenue provided by governments.
- On a per capita basis, the NPVS is largest in Manitoba and the territories.
- Governments provide the highest share of NPVS revenue in Quebec, and the lowest in Alberta.

- The vast majority of direct government funding provided to the nonprofit sector comes from provincial and territorial governments.
- The federal government provides considerable funding to provinces and territories.

Suggestions for the Future

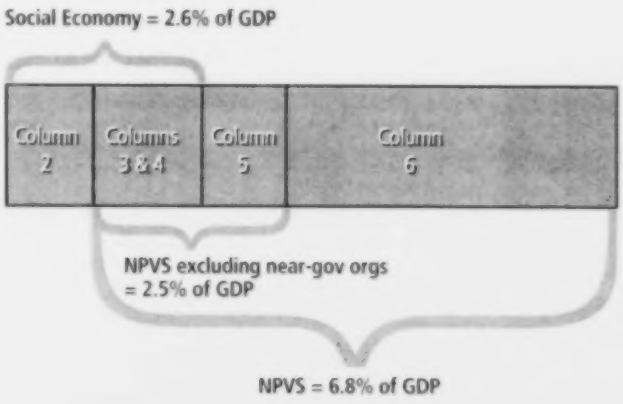
While social economy enterprises and related organizations have been active in Canada for well over a century, our understanding of them has increased substantially over the past 30 to 40 years. To date, the most accessible data comparable across countries and provinces and territories has been reported for the NPVS, rather than for the social economy. Detailed data are not systematically collected on a regular basis on the scope and structure of the social economy as a whole in Canada, something first observed more than a decade ago (Quarter, 1992).

Consideration might be given to the periodic systematic collection and reporting of reliable data on the activities of SEEs in Canada, including on their sources and uses of funds. Further data collection might survey from the complete universe of SEEs and support comparisons across jurisdictions.

Data collection efforts have generally treated social economy enterprises as if they were only economic organizations, as demonstrated, for example, in the Satellite Account of Nonprofit Institutions, where all the information about organizations is financial. Policy makers are also interested in the nonfinancial objectives and accomplishments of organizations. Further data collection efforts might explicitly examine the diverse objectives pursed by social economy enterprises, perhaps by examining their mission statements, or might examine their impacts broadly defined, perhaps by surveying the people to whom the organizations deliver services.

FIGURE 3

Relative Size and Relationship, Social Economy, the NPVS and the NPVS Excluding Near-Government Organizations



More information on the impacts of organizations and how to measure those impacts would also help ensure that programs and policies meet their objectives, given that public reporting, program evaluation, and auditing all require performance information. Such information would also usefully inform debates about the relative efficiency and effectiveness of social economy enterprises and for-profit businesses in meeting various social and economic objectives.

Academics in Canada and abroad have identified insights and observations that would usefully inform further conceptual work and data collection on the social economy. For example, Quarter (1992) drew a distinction between co-operatives, non-profits in public service, and mutual non-profits. Fairbairn (2001, 2004) identified different kinds of organizations based on their primary activities and deconstructed co-operatives as associations of people who act in the marketplace. Bode and Evers (2004) drew a distinction between two kinds of organizations that developed in 19th century Germany: some addressed social needs by helping non-members, while others were based on alternative approaches to economic operations to serve member needs. Lévesque and Mendell (2004) drew a helpful distinction between four types of SEEs based on the nature of the needs they address and whether they are predominantly market or non-market based. Insights from these and other contributors might be integrated to prepare the way for further data collection, as well as policy development.

One conceptual issue whose exploration might inform future policy development is the relationship between public service SEEs and charities. While the term charity may not capture fully what SEEs

aim to achieve, the concept and how it is operationalized has an influence on which activities governments support, and there is overlap between the activities of public service SEEs and the definition of charity.

An evidence-based approach to identifying the policy and program changes that may be needed to better support the social economy requires more concepts, data, and findings. One helpful source will be the Social Sciences and Humanities Research Council's Social Economy Suite program, which supports academic researchers working in partnership with community-based organizations. The program supports, among other things, the development of inventories, statistics, tools, and analysis.

More generally, the contributions of statisticians, researchers, and analysts will be needed to both advance our shared understanding of the social economy and identify and give expression to the role of government.

References

Bode, Ingo, and Adalbert Evers. 2004. "From Institutional Fixation to Entrepreneurial Mobility? The German Third Sector and Its Contemporary Challenges." In *The Third Sector in Europe*, ed. A. Evers and J.-L. Laville.

Canada, Department of Finance. 2005. Home page. <www.fin.gc.ca>.

Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2005. *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research.*

Canada, Statistics Canada. 2005. Home page. <www.statcan.ca/start.html>.

Defourny, Jacques. 2001. "Introduction: From Third Sector to Social Enterprise." In *The Emergence of Social Enterprise*, ed. C. Borzaga and J. Defourny.

Fairbairn, Brett. 2001. "The Co-operative Tradition in Canada." In *The Co-op Alternative: Civil Society and the Future of Public Services*, ed. J. Restakis and E.A. Lindquist. The Institute of Public Administration of Canada.

———. 2004. "Conceptualizing the Social Economy in Canada Outside Quebec." Presentation to the September 28, 2004 PRI-SSHRC Roundtable on the Policy Research Needed to Support the Social Economy.

Goldenberg, Mark. 2004. *Social Innovation in Canada: How the Non-Profit Sector Serves Canadians...and How It Can Serve Them Better.* CPRN Research Report W125.

Hall, Michael H., Cathy W. Barr, M. Easwaramoorthy, S. Wojciech Sokolowski, and Lester M. Salamon. 2005. *The Canadian Nonprofit and Voluntary Sector in Comparative Perspective.*

Hall, Michael H., Margaret L. de Wit, David Lasby, David McIver, Terry Evers, Chris Johnston, Julie McAuley, Katherine Scott, Guy Cucumel, Louis Jolin, Richard Nicol, Loleen Berdahl, Rob Roach, Ian Davies, Penelope Rowe, Sid Frankel, Kathy Brock, and Vic Murray. 2004. *Cornerstones of Community: Highlights from the National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations, 2003.* Statistics Canada #61-533.

Hamdad, Malika, Sophie Joval, and Catherine Van Rompaey. 2004. *Satellite Account of Non-Profit Institutions and Volunteering, 1997 to 1999.* Statistics Canada #13-015.

Lévesque, Benoît, and Marguerite Mendell. 2004. *L'économie sociale: diversité des approches et des pratiques. Proposition pour le nouveau programme des ARUC en économie sociale.* Working paper for the chair, Social Sciences and Humanities Research Council.

Quarter, J. 1992. *Canada's Social Economy: Cooperatives, Non-Profits, and Other Community Enterprises.* Toronto: James Lorimer & Company.

Notes

1 The article is based on research presented in *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*, a PRI publication released in July, 2005.

2 The version of the table in PRI (2005), accessible on-line at <www.policyresearch.gc.ca>, includes more notes and information on sources.

3 For more on the Johns Hopkins project, see <www.jhu.edu/~cnp/>. For more on how the criteria were adapted for the survey and satellite account, see respectively Hall et al. (2004) and Hamdad et al. (2004).

4 See PRI (2005) for the assumptions needed to derive the one percent estimate, which should be interpreted with some caution.

5 Statistics Canada data defined according to the North American Industry Classification System.

6 Data and text supporting the findings are provided in an Annex to the online version of this article on the PRI web site.

The Social Purchasing Portal

A Tool to Blend Values

David LePage
Fast Track to Employment

"Too many people still act as if the private sector and the social sector should operate on different axes, where one is all about making money and the other about serving society. A better approach is to integrate these missions."

Steve Case,
co-founder of America Online and
chairman of The Case Foundation[1]

The Blended Value Proposition, developed by Jed Emerson, Senior Fellow at the Hewlett Foundation and Lecturer at Stanford University's Graduate School of Business, states that all organizations, whether for-profit or not, can create value that consists of economic, social and environmental value components – and that investors (whether market-rate, charitable or some mix of the two) can simultaneously generate all three forms of value through providing capital to organizations. While all value naturally consists of a blend, certain investors and organizations are intentionally attempting to create, integrate and maximize the impact of this blended value.[2]

Traditionally, the private sector market place is seen as the segment of the economy that delivers "economic value," whereas the social economy, from the voluntary sector to social enterprises, is seen as the segment of the economy that delivers "social value." Learning to blend these values proves challenging for both sectors.

This article explains and explores one innovative intermediary tool that is fostering a blended approach to everyday purchasing and procurement: the Vancouver-initiated Social Purchasing Portal.[3]

Background

Private Sector Economy

Steve Case, a businessman, and Jed Emerson, an academic, are leading the discussion about a new definition of return on investment. They have identified the need to blend the financial return on investment and the social impact of purchasing and procurement decisions, values that have traditionally been held as separate and non-intersecting.

This concept is helping to inform an emerging change in the procurement and purchasing practices of businesses. Several key factors push this shift, ranging from ethical concerns relating to corporate globalization to local efforts to build sustainable communities. At the same time, the growth of interest in corporate social responsibility (CSR) has brought with it the challenge of how to implement a broader multiple bottom line (financial/environmental/social) without damaging or eroding the traditional single bottom line of financial return on investment. The CSR activities of businesses frequently still hold to bottom lines in silos, either separating any interest in the environment or social issues from basic business practices or continuing a charitable contributions (grants, etc.) mandate totally separate from the core business operations.

There is an emerging opportunity in purchasing and procurement where a multiple bottom line framework or vision can be put into practice using existing expenditures.

A quick web search of socially responsible procurement shows that the idea is gaining momentum, with over

David LePage is CEO of Fast Track to Employment, a Vancouver-based organization that guides and facilitates the training of long-term unemployed persons.

170,000 items on Google. But, on a closer look, the vast majority of the items are no older than three to five years, and examine objectives and principles rather than practices. There are not many examples of where socially responsible procurement is a common business practice.

In contrast, environmental considerations have gained a strong place in corporate and government purchasing. The examples, however, of the evaluation of shoe production facilities by Nike and Starbuck's fair trade coffee options suggest that these practices often represent a response by businesses to consumer demands to avoid negative business impacts, rather than active efforts on the part of organizations to blend values.

The Social Purchasing Portal is a tool that facilitates blending values.

Social Economy

The social sector has seen significant growth in social enterprises, and business lines that aim to generate profits are becoming a common practice in the sector that once operated solely on a charity model. Non-profit organizations use social enterprise to achieve their missions and raise funds for social agendas. Although social mission remains the leading bottom line, the financial return on investment is increasingly seen as a requirement for success over the long term. Enterprise practices within the social economy provide important examples of blending social and financial values. These practices are beginning to be supported by emerging forms of philanthropy, such as social venture partners networks, which have begun to invest in more entrepreneurial non-profit initiatives, including social enterprises, where business practices improve social activity.[4]

Public Sector Economy

The public sector is showing an increasing interest in fostering social economy initiatives that reflect a merging of financial, environmental, and social returns. Examples from Canada include the federal initiative to fund capacity building, financing, and research; and efforts at the municipal and federal level to change government purchasing practices (as described below). Similarly, in Great Britain, the Accounting for Sustainability Group was convened to focus on making public sector practices more sustainable.

At the municipal level, the City of Vancouver's policies on sustainable purchasing (adopted in 2004) and the Manitoba provincial procurement principles indicate a changing direction in government procurement. These policies raise the issue of how government procurement policies and practices can foster blended procurement where budget considerations are blended with social and environmental impact issues.

While Minister of Public Works and Government Services, Stephen Owen introduced the concept of the Citizens' Dividend. The Citizens' Dividend examines the potential measurement of public and social value created by federal government purchasing and procurement decisions. Although the concept faces barriers in both public policy and international trade agreements, it raises the issue of a blended return on investment for government procurement decisions.

A Social Economy-Led Partnership in Blending Values

Just as social enterprise has become a part of the social economy vocabulary and practice, traditional private sector economic practices influence the design of the Social Purchasing Portal (SPP), a tool that facilitates blending values using existing purchasing and procurement.

In the spring of 2001, a small group from Vancouver's Downtown Eastside (DTES), Canada's poorest postal code, including representation from employment development service providers, government employment ministries, and community economic development practitioners, began an intensive analysis of the lack of effectiveness of the programs supporting entry to the labour market of long-term unemployed and hard-to-employ persons. The group had several key findings.

- Services existed in silos, rather than a continuum that provides a path to employment.
- Service providers were competing, not collaborating.
- Funders focused on filling seats, not employment placement.
- Training did not reflect employer needs.
- Training did not reflect the job seekers' goals.
- The focus was disproportionately on training, rather than employment attachment.

Overall, the employment service model operated on the supply side, focusing on training, rather than employment.

This small working group examined a number of demand side models that have been successfully deployed, accepting as a model one that stood out as holding the greatest potential: Ireland's Fast Track to Technology (FIT), an industry-led initiative that created jobs for long-term unemployed people in the growing Dublin IT sector.

The next step was recruiting private sector participants into the working group to implement a FIT Vancouver. Several months of planning and fundraising followed to hire a staff person to support the effort. However, in the fall of 2002 the Vancouver FIT project met two obstacles: the crashing high tech economy and the nature of the Vancouver IT sector. The Vancouver IT sector hires almost exclusively very highly trained and skilled software developers, with hardly an entry-level job to be found. Between the falling economy and the type of employment available, there was no way the FIT model would adapt to Vancouver.

So the group went back to the drawing board to find a model that would work for the lower-skilled and hard-to-employ persons that the group was working with from the DTES community. The group retained one key element from the FIT model: a demand side model focused on employment that met the needs of potential employers. The group realized that although the IT sector companies may not have entry-level positions themselves, they, and every other business, had to purchase goods and services from businesses that did have entry-level positions. Every company uses goods and services, such as office supplies, building cleaning, catering, courier services, and landscaping, and all of these supplier businesses had entry-level positions. So the group began to ask itself how it could leverage this knowledge into jobs.

FIT Vancouver changed its name to Fast Track to Employment (FTE) and began to re-focus attention on building a model that could tap into existing supply chain business relationships. In addition, FTE increased the number of training organizations to 20 groups, representing a continuum of employment development services and target groups, including immigrants, youth at risk, welfare recipients, etc.

With the financial support and business advice of the BC Technology Social Venture Partners, FTE moved the model from a conceptual design into a means to leverage employment opportunities out of existing business-to-business purchasing decisions, with no added cost or loss of business value to the participating businesses. In fact, this new model offered the supplying companies access to a new and growing market for their goods and services. Agreements with purchasing companies targeted buying through suppliers that would consider employing from the FTE training pool of candidates.

The Social Purchasing Portal: Matching Social Objectives and Marketplace Needs

The SPP fosters and manages the converging of these interests in blending values of financial return and social

return on investment in the area of procurement and purchasing of goods and services. The SPP acts as the intermediary or as a broker or agent, allowing existing business-based value decisions to embrace a social value as well. As Wayne Scott, Administrator for the law firm of Edwards, Kenny and Bray (a purchasing partner on the SPP) states: "I like the fact that our existing purchasing expenses become a tool for corporate social responsibility without any added cost."

The SPP is a web-based database that allows businesses, organizations, and governments interested in purchasing with blended value in mind to identify suppliers of goods and services that provide quality products and competitive prices, as well as an identified social value, in this case employment for the hard to employ, or inner-city economic development.

The private sector has the purchasing power and the key suppliers of goods and services. The social economy includes social enterprises, community economic development initiatives, and non-profit organizations that address and support the needs of the long-term unemployed and the hard-to-employ segments of the human capital spectrum. Purchasers blend economic and social values without added cost; suppliers have access to new markets; and new economic activity in the inner city, and jobs for the hard-to-employ or long-term unemployed are created.

The SPP in Vancouver has over 150 businesses and organizations that target some of their purchasing to the 45 suppliers that offer employment opportunities to inner-city unemployed and to businesses located in the inner city.[5] Over 10 percent of the supplier partners are social enterprise businesses. Since June 2003, 75 persons have been placed into employment with participating businesses, and over $1 million in new purchasing has been directed to the suppliers. In Winnipeg, the suppliers are businesses and employers that target the needs of the north end of the city, an underperforming area riddled with unemployment and poverty.[6] In Toronto, creating employment opportunities for long-term unemployed, immigrants, and urban Aboriginal people is the primary purpose of the SPP.[7]

The social economy has to develop further its understanding of its role in the larger economic arena.

Next Steps

Fostering the Procurement Paradigm Shift Through Tools, Policy and Behaviour

The initial success of the SPP points toward the opportunities that arise when private, public, and social economies find avenues to merge and blend the traditional silos of economic and social values. There is clearly a growing interest in integrating the concepts of financial return, social impact, and environmental footprint. The theoretical framework and best practices necessary for this shift are beginning to be designed and documented. Tools like the Social Purchasing Portal are emerging, resonating with a growing number of purchasers and suppliers from all sectors, and creating measurable social impacts through employment creation and new inner-city economic activity.

That said, much remains to be done to foster the broader use of purchasing and procurement for blended results in all sectors. In the private sector, the social and environmental return on investment has to be recognized by owners, investors, employees, and customers as part of an overall blended return on investment strategy. Business-to-business purchasing and procurement relationships offer one significant area for implementation, just as consumer choices influence product production values.

The social economy has to develop further its understanding of its role in the larger economic arena, particularly within emerging social enterprise models. Critical examination of these models is essential. What role does self-generated funding play in relation to mission and service delivery? How can social enterprise support the delivery of essential services and have the tools to measure social impacts?

The public economy holds tremendous potential to blend values in purchasing and procurement practices. It is in the public interest that budget decisions balance economic, social, and environmental impacts. Governments at all levels should examine

and adjust procurement policies accordingly. Some interprovincial and international trade agreements need to be examined and adjusted to allow government to practise blended and sustainable procurement. Sustainable practices have to move to broad implementation across ministries.

Fostering blended value options will require examining and changing procurement and purchasing policies and practices. All sectors need to take the risks and participate in:

- cross-sector consultation and research;
- investments in strategies and tools to test effectiveness;
- sharing of best practices and policies;
- replication of effective tools and practices; and
- rewarding behaviour that blends values effectively.

In the context of growing interest in blended value, the Social Purchasing Portal is one intermediary and relationship-building tool that provides a simple, efficient, and effective means to implement blended bottom- line practices and measurements.

Blending financial and social values in purchasing and procurement throughout and across the public, private, and social sectors is an essential element in the creation of healthy local communities within an ever globalizing economy. It is where the social economy and marketplace interests intersect.

Notes

1 *The Wall Street Journal*, May 10, 2005.

2 See <www.blendedvalue.org> for more on the Blended Value Proposition.

3 <www.sppcanada.org>

4 For more on Social Partner Networks, see <www.bctsvp.com>.

5 <www.sppvancouver.org>.

6 <www.sppwinnipeg.org>.

7 <www.spptoronto.org>.

BOOKMARK

Population, Work and Family Policy Research Collaboration

The Population, Work and Family Policy Research Collaboration (PWFC) is a partnership of federal departments and Social Sciences and Humanities Research Council-funded research clusters. The PWFC explores issues and potential policy interventions related to the aging of the population, the evolution of the Canadian labour market, and changing family trends and pressures. It is chaired by the Government of Canada's Policy Research Initiative. The PWFC will co-ordinate consultation and advice between the research community and the federal government policy research process.

The First Annual Symposium of the Population, Work and Family Policy Research Collaboration will be held in Ottawa on March 23-24, 2006, at the Fairmont Chateau Laurier Hotel. Program highlights and registration information for the Symposium can be found on the PWFC section of the PRI web site.

The Role of Government in Supporting the Social Economy

Alan Painter
Policy Research Initiative
Government of Canada

Alan Painter is a Senior Policy Research Officer with the Government of Canada's Policy Research Initiative.

The PRI released, in July 2005, a guide to support policy research on the social economy. The guide provides background on the social economy, identifies research issues whose examination would support the development of policies and programs, provides suggestions for how this research might be conducted, and points to some useful information sources.

The definition of social economy enterprises (SEEs) employed in the PRI guide is based on three characteristics.

1. *How organizations are governed:* Members and/or stakeholders govern SEEs democratically.
2. *What they do:* SEEs use a combination of market resources (sales revenue and paid labour) and non-market resources (government funding, private philanthropy, and volunteer labour) to produce and deliver goods and services to people.
3. *Their objectives:* A combination of the common interests of members and concern about the well-being of others.

Social economy enterprises combine an entrepreneurial orientation generally associated with for-profit organizations, mission statements generally associated with non-profits, and democratic operating principles to deliver goods and services to individuals.

The analysis developed in the guide on the role of government was presented in draft form first at a September 2004 PRI-SSHRC roundtable, and again at a graduate research seminar in early 2005. The results of these discussions, along with subsequent research, led to revisions of the analysis, resulting in six observations and three conclusions.

This article first illustrates the observations, and then shows how the conclusions follow from them. It aims to demonstrate that the conclusions represent a reasonable position for governments to take in deciding when and how to support the social economy. Not a complete position to be sure, but a reasonable one.

The approach used to illustrate the observations follows on a discussion about coffee that emerged during a session on the social economy at the PRI's December 2004 conference, Exploring New Approaches to Social Policy. That discussion was inspired by a reference to the Roasted Cherry Coffee House following the February 2004 Speech from the Throne. The coffee shop is a social economy enterprise located a few blocks from the PRI's office in downtown Ottawa.

In the discussion below, the Roasted Cherry Coffee House serves as a proxy for a social economy enterprise, while its local competitors represent for-profit businesses. Figure 1 presents the simple framework applied in the PRI social economy guide to support the six observations. The figure illustrates that people with diverse objectives can choose to form, join, or support two kinds of organizations that produce and distribute goods and services: for-profit businesses and social economy enterprises. People can choose which goods and services to buy from which organizations, as well as which organizations to support as benefactors. People also form governments to make and enforce rules, including rules that redistribute resources from some individuals to others.

As depicted in Figure 1, social economy enterprises and for-profit businesses are alternative ways of

delivering goods and services.[1] To take a specific example, individuals located in downtown Ottawa can choose to purchase their coffee from the Roasted Cherry Coffee House, or from one of many for-profit businesses. In the absence of government action, the distribution of goods and services and organizations reflects the preferences of people when they act as producers, consumers, and benefactors.

The framework in Figure 1 is descriptive: it does not offer a view on whether the resulting distribution of goods and services is good or bad. It just offers a picture of how goods and services are produced, exchanged, and consumed. The broad policy question explored in the guide is when and how governments can make things better by supporting social economy enterprises. The conclusions in the guide offer some suggestions for how governments can do that.

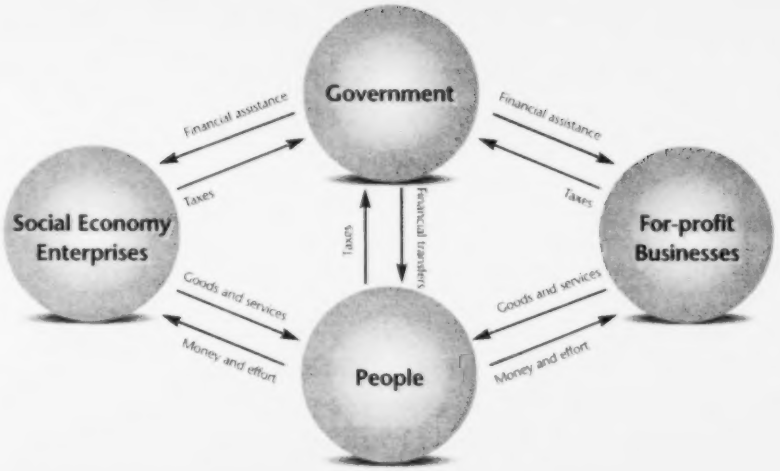
Observations

We illustrate the observations by examining the decision of where to buy coffee, a concrete issue faced by more than 15 million Canadians every day.[2]

The Roasted Cherry Coffee House is not the only coffee shop near the premises of the PRI. There are about 15 others within a five-minute walk. Some are independently owned; others are outlets of national and multinational chains. We consider each of the six observations from the guide.

1. *Social economy enterprises are compatible with the market economy and can make a positive contribution to welfare by reflecting the broad preferences of individuals.*

FIGURE 1
Framework for Analysis



The Roasted Cherry Coffee House aims to be self-sufficient: "anything the government can do will be welcome... but it's not part of the Roasted Cherry culture to count on outside help.... We need to be entrepreneurial in spirit."[3] The majority of the partners identified on the organization's web site are not governments, but individuals and for-profit businesses. The coffee house is compatible with the market economy in the sense that it is prepared to operate based on the voluntary decisions of individuals and organizations.

The Roasted Cherry reflects a broad set of preferences by doing a lot of good. Along with selling coffee, it provides free catering services to community events, directs funds to local charities, helps youth at risk to develop employment skills, and supports schools in developing countries.

The Roasted Cherry Coffee House brings together individuals and organizations to advance many objectives. It has the potential to make people better off, compared to the alternative of individuals choosing from only among for-profit suppliers.

2. *There are costs as well as benefits associated with governments funding organizations.*

For governments to support social enterprises like the Roasted Cherry Coffee House, they must at some point come up with the tax revenue to pay for the support, thereby imposing an economic cost on Canadians. Moreover, if governments provide funding directly to organizations, the strength of the relationship between the suppliers of goods and services and the preferences of consumers is weakened, since consumers no longer vote with their dollars. Finally, if government funding is available, a considerable amount of time will likely be spent seeking the funding, and this is also costly to society, which loses what would otherwise be

accomplished with this time. So, while there are benefits associated with governments supporting social economy enterprises, there are also costs.

3. *Governments need funding policies that include equity as well as efficiency objectives.*

The production and distribution of coffee in Ottawa can be efficient without organizations like the Roasted Cherry Coffee House advancing diverse objectives. But governments often pursue goals beyond efficiency, including equity objectives that the social economy may be in a position to help achieve. Accordingly, governments need funding policies that include factors in addition to efficiency.

4. *Government funding decisions should consider supporting individuals directly.*

As noted, the Roasted Cherry Coffee House aims to do a lot of good. The organization's web site indicates that it receives some government funding. It is at least plausible that governments might more effectively meet the needs of the individuals who benefit from these activities by supporting them directly, either as an alternative or complement to supporting organizations. An alternative might provide training grants to youth having difficulty securing employment instead of providing grants to organizations that hire and train individuals. A complement might provide wage supplements to individuals who secure employment at an organization. In both cases, the individuals meant to benefit from the support provided by governments would be able to decide for themselves what they need.

5. *Oversight is critical when governments fund organizations.*

Just as shareholders want to be convinced that for-profit firms operate with their interests in mind, citizens should want (and surely do want) to be convinced that their resources directed toward organizations through governments are used well. This applies to all organizations (including coffee shops) when there are intermediaries between who pays for the provision of a good or service and who is meant to benefit.

Governments might usefully develop enterprise policies that apply to social economy and for-profit enterprises.

Any or all intended beneficiaries, auditors, and evaluators can play a role in overseeing government funding. An intended beneficiary of the activities of local coffee shops is able to consult a considerable amount of information concerning the activities of the Roasted Cherry Coffee House and several of its larger competitors, both in the store and on-line. The information addresses how the organizations aim to meet both the needs of customers and other objectives.

What consumers, beneficiaries, auditors, and evaluators all need is clear and comparable performance information.

6. *Governments might usefully consider broadening the range of organizations that can apply for support under current and proposed programs.*

If governments decide to support enterprises, then social economy enterprises like the Roasted Cherry Coffee House should be able to apply. This was recognized in the 2004 federal budget, which confirmed that the social economy sector would become eligible for a wide range of programs offered to small business. (There are two sides to the coin though: arguably, for-profit companies should be able to apply for funding under programs that are targeted toward social economy enterprises.)

More generally, Observation 6 suggests that governments might usefully develop an enterprise policy that applies to social economy and for-profit enterprises.

Conclusions

Each conclusion from the guide follows from its observations.

1. *Governments should facilitate the formation of organizations that advance shared common interest and public service objectives.*

This conclusion follows fairly directly from Observation 1: since social economy enterprises can make a positive contribution to welfare, governments should encourage their formation.

How far governments should go to facilitate the formation of social economy enterprises is a matter for debate. At a minimum, consistent with Observation 6, individuals looking to form

them might be provided with information and advice along the lines of that currently provided to individuals looking to establish for-profit businesses.

2. *Whether governments should provide funding to any organization depends on the organization's public interest objectives and on its ability to advance those objectives efficiently and effectively.*

Observation 2 (costs as well as benefits) and Observation 4 (funding decisions should consider supporting individuals) imply that funding provided to organizations should be based on specified conditions.

Observation 3 (equity and efficiency objectives) implies that the public interest objectives of the organizations in question are important.

Observation 5 (oversight is critical) supports the end of the conclusion, since oversight is a way to encourage efficiency and effectiveness.

Finally, Observation 6 (consider broadening the range of organizations that can apply for funding) implies that similar considerations should be applied to decisions whether to fund any kind of organization. In short, observations 2 through 6 collectively support Conclusion 2.

3. *Before funding organizations, governments should examine supporting intended beneficiaries directly as an alternative or complement.*

This conclusion follows directly from Observation 4 (funding decisions should consider supporting individuals).

References

Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2005. *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research, July 2005.*

Geddes, John. 2004. "Brewing Up New Policies." *Maclean's*. February 16.

Notes

1 The framework assumes that governments do not deliver goods and services. Relaxing this assumption would not alter the observations, and thus would not alter the conclusions either, since these depend only on the observations.

2 According to the Coffee Association of Canada, 63 percent of the 24.5 million Canadians over the age of 18 drink coffee on a daily basis.

3 The quote is from the executive director of the organization that runs the coffee house, as reported in Geddes (2004).

Communities Under Pressure: The Role of Co-operatives and the Social Economy March 3, 2006

This conference for policy makers, researchers, and practitioners is co-sponsored by the Policy Research Initiative, Social Development Canada, the Co-operatives Secretariat of Agriculture and Agri-Food Canada, and the interdisciplinary research team, Co-operative Membership and Globalization: Creating Social Cohesion Through Market Relations, funded by the Social Sciences and Humanities Research Council.

Globalization, emerging markets and energy, and other shocks are displacing economic activities in Canadian communities. Co-operatives in Canada have played an important role in organizing responses to community-level challenges for over a century. The social economy, which includes co-operatives, is a broader and newer conceptualization of how Canadians can address challenges at the local level.

Regardless of the conceptualization employed, the central interest remains the ways in which policy can and should support or enable community-level action. The conference will examine the experiences of an important component of the social economy to inform the development of new responses by organizations and governments to the challenges communities face as a result of globalization.

For more information, consult the PRI's web site.

The Voucher Debate and the Social Economy

Stuart Sykes
Policy Research Initiative
Government of Canada

Derek Hum
University of Manitoba

A primary conclusion of the PRI's recently completed report, What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research, is that governments should facilitate the formation of organizations that advance shared common interest and public service objectives. The guide also notes that governments should consider carefully the mechanisms through which such support is delivered, and that the potential merits of providing support directly to individual beneficiaries should be considered. Supporting individuals, the guide suggests, could serve as an alternative or complement to the direct funding of social economic actors.

When considering the provision of support directly to individuals, a voucher approach emerges as a promising mechanism to consider. The approach is based on the principle that service users (beneficiaries) are well positioned to determine their needs and the organizations best suited to meet them. This would appear to align with the bottom-up, community-oriented nature of what has been referred to as the new social economy.

Nevertheless, vouchers have incited heated debate for decades. Some argue that vouchers will improve efficiency and respect consumer choice. Others assert that such an approach will result in unequal service provision, poor quality, stigmatization, and overall poor return on investment. This article does not take a position in this debate. Instead, its purpose is to explore impartially the merits and challenges presented by a voucher approach to integrate independent choice and government funding of social economy enterprises (SEEs) in ways that are useful to people. The article suggests that governments should include voucher-based systems among the list of options they explore when considering how to fund the social economy. It offers a framework for further discussion of whether and when vouchers may be useful within the Canadian context.

Vouchers as a Funding Mechanism

Under a voucher system, governments attach a funding entitlement for a particular type of good or service to a particular type of person. When a person who qualifies presents him or herself to a qualified provider, that provider can claim the value of the voucher from the government. In effect, the government pays the organization to provide the good or service to the individual. Delivery of these services typically follows presentation by the beneficiary of allowances, coupons, or certificates, or may require only an interview or application form to determine eligibility.

A voucher system increases the capacity of the individuals who qualify for them to access specific goods and services without dictating a specific supplier. The providers entitled to receive government funding under a voucher system are usually subject to licensing regimes meant to ensure service quality. With this tailoring of actors on both the supply and demand sides, a voucher system creates a conventional service market in which survival entails competition among suppliers to improve quality and/or efficiency. This is very different from the alternative model of governments purchasing services from specific providers for

Stuart Sykes
is a Policy Research Officer with the Government of Canada's Policy Research Initiative.

Derek Hum
is a Professor of Economics with the University of Manitoba.

certain people. It is even more different from governments making grants to certain organizations to do specific things, because it identifies who can receive the services and lets qualifying individuals select their suppliers.

Examples of Voucher-based Funding Approaches

Voucher-type models have already been applied to varying degrees in a number of sectors where SEEs are engaged. Examples include the following.

- *The US Food Stamps Program (pre-1979)*
  The program allowed families to purchase food stamp coupons redeemable for a given value of food purchases. To respond to the varied needs of individual households, the price paid for the coupons was determined by household income.
- *Public housing or shelter allowances*
  These programs have sometimes employed a voucher approach, with many in the United States giving housing services to beneficiaries on a rent-geared-to-income basis.
- *Education*
  Vouchers have also been used to fund education systems in whole or in part in Sweden, the Netherlands, Denmark, and a number of cities in the United States. Intended to address a number of diverse objectives (such as serving as a mechanism to distribute state funds or introduce competition to improve performance at public schools), these various education initiatives have been highly controversial.

These examples demonstrate the flexibility of a voucher approach, which can be employed to pursue a number of diverse goals in a variety of policy areas where SEEs are active. Practically speaking, a voucher approach appears to be a flexible funding mechanism. Nevertheless, a number of concerns have been expressed. Evidence indicates that some concerns may be the result of poorly thought out program design elements that might easily have been addressed. Other issues, however, remain to be more fully explored if this funding model is to be considered to support the social economy more widely.

Voucher-based approaches can be used to pursue diverse goals in sectors where social economy enterprises are active.

Voucher System Parameters

It is the parameters of a given voucher-based program that determine the extent to which it will meet its policy objectives. There are four basic parameters.

- *Who can receive the goods and services?*
  In all but universal programs, individuals need to be identifiable according to measurable criteria. The criteria that identify entitlement can include income, employment or health status, wealth, or residency. Support levels can be adjusted on an individual basis to reflect individual needs and challenges.
- *Which goods and services?*
  Vouchers are generally used to provide what economists refer to as merit goods to those who might otherwise not receive enough of them. Loosely, a merit good is one that society thinks everyone should be able to consume. Debates in Canada and the United States typically revolve around social services, primary education, and medical care.
- *Who can supply the goods and services?*
  Organizations can qualify for support based on their type, or on meeting accreditation standards. In regards to funding SEEs in particular, a fundamental issue that must be considered is whether to restrict vouchers to SEEs, or to permit for-profit enterprises to compete as well. As described in more detail below, there are pros and cons associated with both approaches.
- *Co-payment rate*
  This is the proportion of the cost of the service paid for by the individual. Co-payment rates are set to balance support with the need for individuals to demonstrate commitment as well as to encourage individuals to invest in activities that are beneficial to them, but that might nevertheless be neglected.

Decisions on the parameters determine the characteristics of a voucher scheme, as well as its outcomes. Because these decisions determine who is to be helped, toward what end, and the degree of choice to be allowed voucher recipients, vouchers can be designed to pursue a number of diverse goals pertaining to equality, equity, need, or merit. If parameters are poorly selected, undesirable and possibly unintended outcomes may result.

Parameter values collectively influence both supply and demand for the goods and services covered under a given program. For example, the amount of support and the co-payment rate can have a dramatic impact on demand. The kinds of organizations that can deliver the goods and services, as well as the simplicity and stringency of accreditation standards and processes, will influence supply. If program parameters are defined so demand exceeds supply, long waiting lines are sure to result. As described below, these interactions need to be explored before implementing a voucher-based approach.

Broader Applications Involving SEEs

Observations, opinions, and some findings identified in the 2005 PRI social economy policy research guide suggest that SEEs may be more effective than governments and for-profit organizations at delivering services meant to help individuals in need at the community level. This suggests that, even if a voucher system permits for-profits to compete with SEEs, over time SEEs would receive a large share of available funding under a voucher system, because they would be better able to deliver the services that respond to the needs of qualifying individuals.

Recent experience in Australia provides an indication of what can happen when for-profit and non-profit organizations compete. Over the last several decades, funding changes for welfare and employment services were introduced in that country to reduce the monopoly provision by government organizations and increase competition. In some instances, these initiatives took the form of voucher-type arrangements (Lyons, 1995). Data from the late 1990s on the results of some of these changes indicate that non-profits increased their share of publicly funded social and employment services at the expense of government and for-profit organizations (Novak, 2003), suggesting that SEEs can compete with for-profits.

The situation may however be somewhat more complicated. Mark Lyons, Professor of Social Economy at the University of Technology, Sydney, Australia, reports that, over the full period during which these reforms were introduced in Australia, there has been a slight overall decline in non-profit provision in the case of social and health services, particularly in the area of child care, where non-profits have lost ground. Two possible reasons are provided by Lyons for the decline: the withdrawal of some supports once exclusively provided to non-profit organizations, and difficulty on the part of non-profits in gaining access to financing for capital investments.[1] Overall, the evidence from Australia indicates that allowing for-profit businesses and non-profit SEEs to compete for beneficiaries under a voucher-based system leads to uncertain results.

Further complicating the debate is evidence that voucher models targeting only SEEs can disrupt market operations in ways that negatively impact on overarching policy goals. For example, evidence from Canada and the United States indicates that while some housing allowance programs assisted the fortunes of social economy sector providers, they also hurt commercial market providers via reduced rental profit and possible market withdrawal. This was the result of demand being diverted via vouchers toward social economy providers that effectively had a monopoly to accept them. Displacement of private investment served to ration non-subsidized housing further. This outcome ran counter to the overall objective of improving the housing situation, thereby demonstrating the negative effects poor parameter choices can have.

These examples serve to illuminate some of the many facets of the debate surrounding the question of whether private for-profits should be permitted to compete with SEEs. As demonstrated above, excluding them may lead to some negative consequences, but including them may run counter to efforts to support the social economy. This conflict may be irreconcilable, making a voucher-based approach an inappropriate tool for supporting the social economy as a whole or integrating individual SEEs into the broader network of service provision.

It is also possible, however, that the appropriateness of a voucher-based approach where for-profit businesses and non-profit SEEs compete with one another may depend on the policy issue in question. For some issues, as with social housing, an existing market and non-SEE providers may be well

established, creating a situation where positive policy outcomes may not occur if a single form of provider is favoured. Other policy challenges, in contrast, may best be addressed by organizations possessing attributes typically associated with SEEs, such as being community oriented and responsive to grass-roots initiatives. Additionally, SEEs may already be the dominant form of service provider in some areas. In these situations, providing vouchers only to SEEs might be appropriate, as it might specifically favour characteristics unique to SEEs or market realities that may contribute to positive outcomes.

Possible Policy Areas for Consideration

As noted earlier, vouchers are generally used to provide goods that society thinks everyone should be able to (or have a right to) consume. Social services, primary education, and medical care may be good examples for Canada and the United States. A prominent and widely studied example from the United States is the food stamps program. An area where social economy enterprises are already engaged in many countries, including Canada, is labour market services for individuals seeking employment.

Conclusion

Through vouchers, government resources can be directed to service providers in a way that is respectful of the bottom-up, individual-oriented approach described by many observers as a defining feature of the new social economy. In addition, voucher systems create an accountability mechanism through which government resources are allocated by tying resources to the decisions of those meant to benefit from them. Voucher-based systems establish a quasi-market where sellers can respond to the needs of buyers at the same time as governments can help individuals gain increased access to specific goods and services. That is reason enough to include them among the options to be explored when examining how to support the provision of goods and services to individuals through SEEs.

References

Baumol, William. 1986. *Superfairness*. Cambridge: The MIT Press.

Becker, Gary. 1965. "A Theory of the Allocation of Time." *Economic Journal* 75, no. 299: 493-517.

Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2005. *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*. Ottawa.

Garfinkle, I. 1973. "Is In-kind Redistribution Efficient?" *Quarterly Journal of Economics* 87: 320-330.

Hum, Derek. 1983. *Federalism and the Poor: A Review of the Canada Assistance Plan*. Toronto: Ontario Economic Council.

Lindsay, C. 1969. "Medical Care and the Economics of Sharing." *Economica* 36: 351-362.

Lyons, Mark. 1995. "The Development of Quasi-Vouchers in Australia's Community Services." *Policy and Politics* 23: 127-139.

Novak, Julie. 2003. "New Trends in the Non-Profit Sector in Australia: A Greater Involvement in Employment and Social Policies." In *The Non-Profit Sector in a Changing Economy*. OECD.

Rosen, Harvey. 1985. "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity." In *Handbook of Public Economics*, Volume 1, ed. A. Auerbach and M. Feldstein. Amsterdam: North-Holland.

Stiglitz, Joseph. 1986. *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton.

Thurow, L. 1974. "Cash Versus In-Kind Transfers." *American Economic Review* 64: 190-195.

Tobin, James. 1970. "On Limiting the Domain of Inequality." *Journal of Law and Economics* 13: 263-277.

Varian, Hal. 2003. *Intermediate Microeconomics*. Sixth edition. New York: W.W. Norton.

Note

1 Mark Lyons is also Director of the Australian Nonprofit Data Project (ANDP), as well as the Australian representative to the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. The sources for the information attributed to him are Lyons (1995) and direct correspondence with the PRI. The authors thank Dr. Lyons for his helpful comments.

The Social Economy and the Shadowy Side of the Life Course

Mel Evans
Middlesex University

The connectedness or otherwise of individuals to social institutions through the life cycle has become a popular lens through which to consider asset preparedness for withstanding social exclusion (PRI, 2004). Refining such a life course approach for use in policy presents many challenges, and many of these centre around the relationship between individuals and social institutions.

There can be no doubt that the intention and degree of choice that individuals possess regarding the social institutions to which they connect will be central to configuring the trajectory of their life course. This observation begs the question, though, as to how we use the term social institution.

Conventional social science has traditionally accepted social institutions as being recognizable once certain relationships and practices solidify into fairly familiar routines and objective roles that are entered into by individuals, either voluntarily or otherwise. One problem with this traditional perspective is that the more diverse society becomes, the broader the range of different perspectives and understandings, and therefore connections to social institutions. In other words, society becomes more complex. Another problem with the traditional perspective is that focusing on existing relationships and practices predisposes analysts toward focusing on social inclusion rather than exclusion.

By contrast, the condition of social exclusion is characterized by a lack of connection to anything resembling institutions, or at least to those institutions recognizable to wider society. Consider the case of Olivia, a fictional character whose story is told to illustrate a life-course approach to social policy analysis (PRI, 2004). The story is rich and helpful, but the reader is left to ask exactly what our friend Olivia is doing when "not connected" to the main social institutions of her life course? If tackling social exclusion is the policy goal, then this would seem to be a fundamental question. Our argument here is that this question becomes difficult to answer simply because when individuals are not connected to social institutions they are by definition hidden from the gaze of wider society – they are, in fact, in the shadows. To understand the life course we need to go into the shadows.

It is with such considerations in mind that we turn toward the social economy which, if indeed constituting a social institution, is certainly one that has recently come to international cognition. The argument is that an understanding of the connection of this emergent social institution to its wider context of other institutions and processes is central to how we should view the life course, if we are concerned about social exclusion.

There is a broad consensus among commentators that something referred to as the social economy has been developing throughout the globe over the past 25 years (Amin et al., 2002). Empirical evidence is accumulating that the social economy is both large and growing in many countries, including Canada (Salamon et al., 2003; UK, 2005; PRI, 2005). Borzaga and Santuari (2003: 32) associate the new focus on social economy and the broader rekindling of interest in the third sector "with the crisis of...European welfare systems...and with the innovative characteristics taken on by

Mel Evans is a senior research fellow with the Social Policy Research Centre, School of Health and Social Science, at Middlesex University.

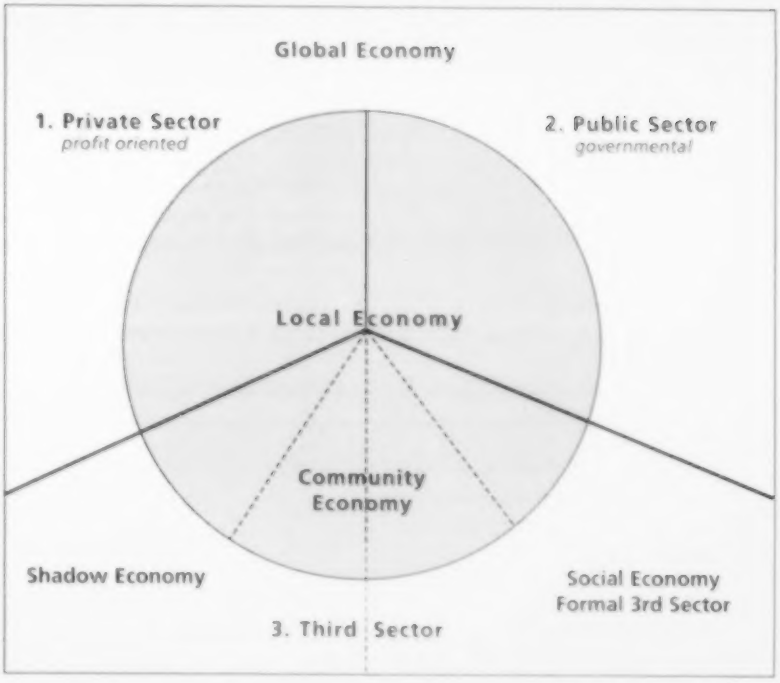
non-profit organisations that have developed since the 1970s." This view chimes with perceptions of the direction of the post-industrial economy, where paid work for all is seen as a thing of the past, and where the third sector plays a role in softening the widening gap between the work rich and work poor (Rifkin, 1995).

The growth in the visibility of the social economy is coupled with its rising stock on the policy agenda of western democracies. In France, Belgium, the United Kingdom, and Ireland, among other European countries, the social economy has a profile in government policies, and this is supported by policies and programs at the European Union level. The Canadian government is of course a more recent convert to the social economy as a policy area worthy of attention in its own right.

The Bigger Picture – A Third System?

There remains a lack of consensus about the exact nature of this emerging phenomenon of the social economy. We argue here that viewing the social economy as a distinct part of a broader third sector – that area of social and economic activity between the expressly private and public sectors (see Figure 1) – has advantages in that its relationship to other activities found within and beyond the third sector is important to an understanding of how something recognizable as a social economy emerges. We argue further that the relationship between the social economy and for-profit and informal economic activity is also an important area for study and an important concern for governments.

FIGURE 1
Situating the Social Economy



The social economy is often used as a synonym for social enterprise. Even when a distinction is made between the two terms, the social economy is viewed as no more than the sum of its component parts, namely, social enterprises. There is, however, a strong case for viewing the social economy as a "range of organizations and processes that do not conform to the conventions of either public or private sector economic activity" (Amin et al., 1999: 2033). The range of organizations comprising the social economy is indeed best collectively viewed as social enterprise, defined by the OECD as "any private activity conducted in the public interest, organised with an entrepreneurial strategy but whose main purpose is not the maximisation of profit but the attainment of certain economic and social goals, and which has a capacity of bringing innovative solutions to the problems of social exclusion and unemployment" (OECD, 1999: 10). What is glaringly absent from this definition, and the one adopted by the UK government (UK, 2002), is the ownership and control of social enterprises. Elsewhere, however, the ownership and control of enterprises on a mutual and democratic basis, for social or community benefit, and not for private profit distribution, are frequently agreed features of a definition (CONSCISE, 2003). There is, however, variation in what organizational types should be included, and this is not simply a factor of the cultural and legal

FIGURE 2

The Social Economy and the Shadow Economy in the Third Sector

specificities of different countries; there can be disagreement within one country as to what should be included. (For example, in the United Kingdom, some commentators include local exchange trading systems and time banks as social enterprises; others keep more rigidly to the notion of trading.) Usually this is done on the basis of a legal or established definition.

Essentially however, which organizational forms should be included within the broad social economy is a question that can be resolved with reference to agreed definitions of what constitutes social enterprise. But such a project both restricts the social economy to a discrete sector and also generates a tendency toward isomorphism with respect to the organizational forms that can be legitimately included within this sector (DiMaggio and Powell, 1983). A negative consequence of this tendency is that the social economy comes to be seen as merely a resource for Olivia as she travels through the life course. It is as if neither she nor any of her fellow citizens were involved in the creation or re-creation of social enterprises. In short, an overly institutionalist view, particularly one focused on formal institutions, runs the risk of missing a whole range of activities, processes, and relationships in the space between the individual and the social institution. An understanding of this space is crucial to any efforts to tackle social exclusion, for the simple reason that the creation and development of institutions depends on the co-ordinated actions of individuals.

We therefore argue that a relational view of the social economy enables us to perceive both external connections between the social economy and, for instance, the state, as well as internal relationships between distinct social enterprise activities and other activities in the broad third sector. Indeed rather than seeing the third sector as containing a number of sub-sectors, it is more appropriate to talk of a range of related activities, which may (or may not) be in the process of becoming the visible part of this broad sector – the social economy as a social institution (see Figure 2).

The schema set out in Figure 2 encourages us to focus on the activities and processes from which the social economy emerges. A process of paramount importance here is the type and nature of social relationships within which the behaviour characteristic of private, public, or third system economic activities are embedded. What motivates individuals and groups to assemble resources, provide for identified needs, take risks, innovate, and develop in the way they do? Addressing this question will facilitate our understanding of how social enterprise organizations are formed and how useful ones might be helped to form. It also generates an altogether different perspective on social enterprises than that generated from the perspective of the privatization of former public sector services.

The Social Economy, the Third System, and the Life Course

In recent years the idea that economic behaviour is embedded in certain types of social relationships has been

mostly associated with the work of Mark Granovetter (1973, 1985). In particular, the argument that weak ties are important to economic development has been central to the identification of the role of social capital in economic development (Woolcock, 1998). Another and older idea is that such social relationships can be more broadly characterized by the way they integrate economic behaviour. This view is associated with the work of the economic anthropologist Karl Polanyi, who claimed that just as the motivating force of the private sector is profit and that of the public sector is redistribution, a third force is evident, that of reciprocity.

In his masterwork of 1944, *The Great Transformation*, Polanyi claimed that "the outstanding discovery of recent historical and anthropological research is that man's economy, as a rule, is submerged in his (sic) social relationships. He does not act so as to safeguard his individual interest in the possession of material goods; he acts so as to safeguard his social standing, his social claims, his social assets" (Polanyi, 1944: 53).

Polanyi's perspective produces a rationalization of behaviour that takes us beyond *homo economicus*. While profit maximization and redistribution guide behaviour in the private and public sectors respectively, reciprocity is the guiding principle integrating behaviour in the third sector. Polanyi's interpretation of reciprocity involves the personal production of goods and services as a contribution to a wider division of labour where the motivation is not personal profit or gain but a fear of contempt, loss of social prestige, and possibly ostracism should the individual not reciprocate in this way. This after all is what motivates an individual to stand his round of drinks among friends at a bar.

While the motivations toward reciprocal behaviour based on co-operation and acts of mutual aid are not considered explicitly by Polanyi, other contributors have clearly perceived them as important stimulators of action (Argyle, 1991; Axelrod, 1984; Birchall, 1988). A more conventional understanding of reciprocity is based on the idea of a favour for a favour, a mutual transaction between two parties usually referred to as balanced reciprocity. Perhaps of greater importance to understanding co-operative behaviour is an expanded version of this, whereupon some favours and altruistic acts toward others are not returned by them, but, in the fullness of time, by others, and not always with the knowledge of the initial act. This is referred to as generalized reciprocity, and is especially prevalent within family, kin, and friendship networks, as well as within tight-knit communities and neighbourhoods. Thus, as Putnam asserts, "the touchstone of social capital is the principle of generalized reciprocity" (2000: 134).

Generalized reciprocity can and does unite and integrate actions and relationships within the third sector. Our understanding of the production and consumption of goods and services in this third sector, whether paid or unpaid, or in the social economy, the community economy, the neighbourhood economy, or the family economy is that their provision is mainly motivated by generalized reciprocity. In terms of the illegal economy, while this in certain forms remains motivated by personal gain (and should therefore be represented within the private sector), strong arguments have been made and some evidence exists that some of the activities within the illegal economy of undeclared, cash-in-hand work are motivated by reciprocity (even if cash mediated – see Williams and Windebank, 2002).

The social economy includes not only formal service delivery organizations, but also emerging organizations that identify new approaches to addressing local problems.

Of crucial importance to our argument is that, as Figure 2 indicates, many of the activities, relationships, and processes that occur in the third sector are hidden from view and in the shadows, and thus are neither formalized nor institutionalized. While many of these hidden activities serve an important function in the coping strategies of individuals, as actions largely characterized by generalized reciprocity, they both reflect and rely on strong bonding social capital. As such, they constitute a collective entrepreneurship of the grass roots, within which some of the seeds sown germinate, emerge, and grow into social enterprises. And of course, it was ever thus: since industrialization, communities and neighbourhoods of disadvantaged workers have had to co-operate to cope. At first improvised and isolated efforts, the savings and loans clubs, allotments, building societies, coffin clubs, and a range of associated schemes were all soon proven to be very sound weatherproofing against

the chillier winds of the market in pre-welfare state societies. Their rapid formalization into a range of legislated and regulated friendly societies, mutuals, provident societies, and credit unions was not only an indicator of the efficacy of such actions, but also a set of rafts and bridges with which the disadvantaged could connect to wider society. The emergence of such activities out of the shadows enabled the possibility of social inclusion for those individuals and groups who had painstakingly constructed these grass-roots initiatives.

When postwar liberal democracies began to construct the great welfare state edifices, it was based in part on the pioneering efforts of the third sector. But the cradle to grave state made redundant much of the demand and basic need for friendly societies and mutuals, and it is only now, with the ebbing of direct state welfare provision, that we hear calls for rebuilding such social enterprises as a new way to deliver public services.

Paradoxically, in the last few years many western democracies have witnessed the de-mutualization of most of the older mutual organizations, such as building societies, which in truth had long since formalized to the extent of losing contact with their original roots, social purpose, and membership. Are we witnessing the emergence of a new wave of social enterprises? Will these social enterprises be rooted in the frequently murky sub-soil of the shadowy side of the life course? Will they be able to retain their strengths as they emerge from the shadows?

What Lessons for Policy Intervention?

There is little need to question the argument that healthy connections to the major social institutions of society over the life course are an indication of social inclusion: we can determine much about how well Olivia is doing based on her relationships with formal institutions. Even the most die-hard advocate of self-help among disadvantaged communities would be forced to admit that poverty is not itself much of a common bond. The strong bonding social capital evident among many such communities can ultimately breed a hostile insularity and a stern inclusivity, which perpetuates a state of social exclusion. By the same token, a lack of appreciation of the activities and relationships within the shadows of the third sector, and their importance as support resources over the life course, means we run the risk of having no route map by which connections to the major social institutions can be made. Social innovations can emerge from the shadows.

The politicians of fiscally strapped welfare regimes would seem to be staking considerable faith in the social economy as the arena of new public service delivery. There is a risk that, in doing so, the real strengths of the social economy as a strategy to tackle social exclusion will be overlooked. The social economy is composed not only of formal organizations that deliver services; it is also home to emerging new organizations that are identifying new approaches to addressing local problems. The innovative propensity of social enterprise is steeped in the shady reaches of the third sector where new activities, ways of doing, and relationships are forged of necessity to meet needs that would not otherwise effectively be met. Governments need to be thinking about how best to encourage the formation of organizations that address complex problems like social exclusion, as well as how best to deliver services.

So, the advice to policy professionals with respect to the social economy is to focus less on the appearances and rhetoric and more on what lies in the shadows of disadvantaged neighbourhoods: on the grass-roots initiatives that are emerging and how they enable the individuals and groups involved to make connections to mainstream society.

References

Amin, A., A. Cameron, and R. Hudson. 1999. "Welfare as Work? The Potential of the UK Social Economy." *Environment and Planning* A 31: 2033-2051.

——. 2002. *Placing the Social Economy*. London: Routledge.

Argyle, M. 1991. *Co-operation: The Basis of Sociability*. London: Routledge.

Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Co-operation*. New York: Basic Books.

Birchall, J. 1988. "Time, Habit and the Fraternal Impulse." In *The Rhythms of Society*, ed. M. Yound. London: Routledge.

Borzaga, C., and A. Santuari. 2003. "New Trends in the Non-Profit Sector in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship." Pp. 31-59 in *The Non-Profit Sector in a Changing Economy*, ed. OECD. Paris: OECD.

Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2004. *A Life-Course Approach to Policy Analysis: A Proposed Framework*. PRI Project Discussion Paper, August. Ottawa: PRI.

——. 2005. *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*. Ottawa: PRI

CONSCISE. 2003. *The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe*. Final Project Report to the European Commission. <www.conscise.info>.

DiMaggio, P., and W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields." *American Sociological Review* 48, no. 2: 411-424.

Granovetter, M. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78, no. 6: 1360-80.

——. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91 no. 3: 481-510.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 1999. *Social Enterprises*. Paris: OECD.

Polanyi K. 1944. *The Great Transformation*. New York: Rinehart and Co.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Rifkin, J. 1995. *The End of Work*. New York: Putnam.

Salamon, L., S. Sokolowski, and R. List. 2003. *Global Civil Society: An Overview*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

United Kingdom, Department of Trade and Industry. 2002. *Social Enterprise: A Strategy for Success*. London: HMSO <www.dti.gov.uk/socialenterprise>.

United Kingdom, Small Business Service. 2005. *A Survey of Social Enterprises Across the UK*. London: Department of Trade and Industry.

Williams, C.C., and J. Windebank. 2002. "Why Do People Engage in Paid Informal Work? A Comparison of Higher and Lower Income Urban Neighbourhoods in Britain." *Community, Work & Family* 5, no. 1: 67-83.

Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society* 27, no. 2 (April): 151-208.

BOOKMARK

Social Capital: Entrepreneurship, Co-operative Movements, and Institutions

Is social capital the missing link in economics? In this vital new book, the authors argue that the forgotten production factor of social capital is as crucial in economic decision making as the other more traditional factors of production, such as physical, financial, and human capital. They attempt to bridge the gap between theory and reality by examining the main factors that determine entrepreneurship, co-operative movements, and the creation and destruction of social capital.

Gunnar Lind Haase Svendsen and Gert Tinggaard Svendsen. 2006. ***The Creation and Destruction of Social Capital. Entrepreneurship, Co-operative Movements and Institutions***. Edward Elgar.

Social Innovations and Institutionalization

Emerging Practices

Denis Harrisson
Université du Québec à Montréal

During the period when the welfare state was intervening to solve economic and social problems and to promote social development, there was little talk of social innovation, although the term has been used since the 1970s (Cloutier, 2004). Social innovation is a concept applied routinely in research and increasingly in government policy making. However, little is known about the process of creating social innovations, and the way in which they are gradually integrated into society by becoming customary and routine regulatory or operating practices. Moreover, few social innovations developed over the past 15 years have been institutionalized. This article addresses the emergence of social innovations, their dissemination in society, and their institutionalization. Three examples based on recent work by researchers at the Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) will serve as illustrations.

What Is Social Innovation?

Social innovations are new responses or new solutions to social and economic problems. They are set apart from other kinds of interventions designed to achieve the same purposes, because they suggest solutions that involve new associations or new ways of mobilizing actors. By adopting solutions, the actors involved gain new competencies. In this sense, the actors are not passive; they are participating, creating, communicating with each other, and negotiating. They are developing new social capital by establishing reciprocal relationships. The resulting trust is conducive to further social innovation. These innovation processes have been well documented over the years. Research that has focused on this issue has been largely inspired by the process of technological innovation and, to a lesser extent, organizational innovation. The issue has also been addressed from the perspective of the characteristics of organizations and the attributes of the innovators. We are now able to identify the organizations that can innovate. However, how does this apply to a society or a country? Are there characteristics of one society that make it more innovative than another? Why is it that, after innovations are created, invented, or developed, in some cases diffusion is fairly broad, while in other cases the innovation remains a local process without being shared or expanded to other social groups or territories? This aspect of innovation needs to be addressed from the perspective of institutions.

The Role of Institutional Dynamics

Innovation is the result of voluntary, emerging activities that can be associated with specific institutional dynamics. Each stage of the process of creating an innovation is rooted in existing institutions, and this is why we can state that innovations can be traced to openings, opportunities, resources, rules, social standards, values, or knowledge that are conveyed by institutions. The starting point for an innovation lies in the recognition by the actors involved that standard approaches are no longer working and no longer fulfilling their initial function with respect to legitimacy or performance. If the problem is technical and well defined, and the response comes quickly, the solution will be clear, and it will emerge from within the existing repertoire of institutional principles. If the solution does not

Denis Harrisson is a professor with the École des sciences de la gestion and Director with Le Centre de recherche sur les innovations sociales at the Université du Québec à Montréal.

readily emerge, a new challenge is presented, which requires all the actors involved to go through a learning process. Nobody can unilaterally impose a solution on others. The actors have to debate, inspire, and introduce new ideas, and undergo a process of social learning. Parts of pre-existing institutions are brought together by a coalition of actors in an innovation process.

A society's capacity to innovate depends on the institutional configuration that facilitates or limits innovation (Scott, 2001). Social networks then take over, but these are not spontaneous; they are born from existing networks within unions, voluntary associations, social movements, co-operatives, philanthropic organizations, business circles, and governments. This involves a long process of learning and small-scale arrangements. It presupposes a rupture within some existing institutions, because innovating involves opposing the established order and introducing something new, while at the same time being rooted in rules that allow the innovations to grow and be diffused, hence the complexity of social innovations.

This process applies to social innovations in both the private and public sectors, as well as in the social economy sector. However, the social economy sector provides more opportunities for social innovation, because it is the sector that is the least demarcated and least institutionalized. It gives actors more room to manoeuvre, which allows them to innovate without being constrained by the burden of existing rules. The reverse is true in the public sector, which is embedded in a logic of political control and hierarchy that may limit innovation, although without stopping it altogether. In public administration, several social innovations based on the transformation of values, ethics, and the concept of accountability have improved the public service. The private sector, for its part, is involved in a performance logic where social innovation is circumscribed by the dictates of economic returns. However, there are very significant social innovations in the private sector, such as fair trade, sustainable development, and corporate social responsibility, and other forms of partnerships, such as union/management co-operation. The social economy sector is embedded in a logic where relationships of proximity and reciprocity more readily accommodate social innovation. This logic focuses on social capital, citizenship, democracy, social, individual, corporate, and state responsibility, as well as social cohesion.

The institutional configurations of a given society smooth out differences among sectors so the social innovations that emerge in one sector or another have common aspects. In Quebec, in particular, the union movement became associated with other social movements to bring about social innovations in the three sectors (private, public, and social economy) by making employee or user participation the focal point. In general, innovations develop within a set of institutional arrangements that follow the path dependency principle. These institutional arrangements comply with and advance principles of conformity between innovations that take place in a number of spheres simultaneously. Institutionalization is realized when an organization attains a special character through the emergence of distinctive forms, processes, and strategies (Selznick, 1996). Actors make choices under institutional arrangements where the costs of leaving, withdrawing, or giving up are deemed to be very high. Once a choice is made, it is locked in (Hollingsworth, 2000).

Three examples of social innovations and their long-term effects illustrate the preceding points.

Social Innovation and the Economic Reconversion of Territory

The first example comes from the work of J-M. Fontan, J-L. Klein, and D-G. Tremblay (2005). It involves a study of the economic reconversion of three Montréal districts from the perspective of socio-territorial innovation during a period when the city was undergoing a profound crisis with respect to its productive structure. It was through the innovative pathways adopted by certain socio-economic actors that the city was able to get itself out of the mess. Montréal was the scene of specific arrangement processes among local actors who instituted the economic reconversion by investing in the creation and development of businesses, by committing to local governance initiatives, and by inventing forms of intervention to contribute to community development. This was a specific socio-economic coalition that appears today to be a model, although one that is difficult to reproduce elsewhere, because it is so entrenched in Quebec's institutional reality. This model relies on the participation (in partnership and conflict) of social actors from diverse backgrounds (private, public, and social) who come together in innovative pathways in a

given territory. These actors managed to change the institutional framework of the territory through a highly structured collective project, instead of waiting for market forces to take effect, as is the dominant tendency in capitalist countries. These initiatives were made possible, because the state (at federal, provincial, and municipal levels) supported them by supporting the values of co-operation and partnership they embraced.

This coalition, which was thought to be sound, weakened when a government was elected that emphasized the private sector and market forces. The new government chose to retreat from the various coalitions that had developed over the years. The union movement and other social movements participating in this coalition did, however, reposition themselves to defend what had been gained, particularly the participation of, and partnerships with, other actors. These experiments with socio-territorial innovation were not institutionalized (i.e., gains did not become entrenched in standardized or regulated ways that would have given them the distinction of custom, legitimacy, and soundness). Nevertheless, the experiments initiated in the 1990s were not threatened, because they maintained a logic of local coalition as a means of governance.

Social Innovation and the Supply of Social Housing

The second example comes from the work of M. Bouchard and M. Hudon (2004). It involves an analysis of the co-operative and associative community housing sector, which was born from a history of partnership governance in Quebec. This movement began in the context of an urban housing supply crisis, the transformation of the urban landscape, and the easing of government housing policies. As in the previous case, the innovations in collective housing relied on the virtues of individual ownership and market forces to manage supply. The state had helped to promote public co-operative housing through support programs, but these centralized and bureaucratic programs had not counted on citizen involvement. It was the social movement born of the housing crisis that allowed collective ownership and the adoption of development and management processes. For the movement, economic development has to be associated with social development, and the collective means of taking charge of housing allowed this general interest objective to be met. In this respect, this citizens' movement represents a form of social innovation in the social economy sector. The means of institutionalizing these various citizen interventions came in the form of state support. The provincial government chose to partner with the community by supporting local initiatives and promoting the development of independent skills instead of implementing a centralized and bureaucratic method, such as a Crown corporation. In this partnership model, the social actors' motivations supported housing policies. This model continues to generate community initiatives, both to meet new social needs and to generate new means of financing. This example shows how social actors and government agencies succeeded in merging their objectives. However, since actors compete for financing and promotion, this partnership model remains at risk. The example shows how public institutions were transformed to make room for innovation involving the formation of "new citizenship." This type of experiment relies on civil society opening the way for new organizational structures and new institutional arrangements. We see how the appearance of a new approach to governance can lead to a redefinition of the state's role once practices are relatively institutionalized and the model is stabilized. Through institutional recognition, the consolidation phase thus follows the experimental phase when the initiatives of the social movements move on from the field of contesting public policy to embark on social innovation.

Social Innovation and Organizational Dynamics

The third example comes from the work of D. Harrisson and N. Laplante (2002). It shows how innovations in the working world can become embedded in the organizational dynamics of a manufacturing business. In this example, the path of social innovation was marked by numerous transformations of customs and routines into new actions within the organization. In this case, the innovation took place in two interrelated but autonomous ways: teamwork, which was the founding project involving social innovation, and partnership, which enabled relations between the union and management of the business to be restructured. The study shows how the actors agreed on the procedure, particularly by establishing a code of conduct. Unlike the previous examples, in this case it was the market that served as an institutional foundation. The state of the market

and the transformation of the rules of international trade were the key factors ensuring the legitimacy of the innovation. When a market downturn occurred and jobs were affected, the agreement between the parties broke down and employees refused to have any deeper involvement in the innovation process, thus leaving it adrift. As a general rule, the market does not give legitimacy to innovation unless it supports growth. When this is not the case, innovation becomes an awkward compromise that proves to be ineffective.

In this case, social innovation relied on a set of procedural rules and standards where consent had been built slowly through renewed agreements relating to everyday work. New routines were confirmed, although the actors no longer agreed on the significance to be attached to the innovation. Each actor understood the logic of the other actors, even though the approaches differed. The positions of all the parties were pragmatic: they were seeking, first and foremost, to reach agreement and develop substantial bonds regarding various aspects of the work. This included variation of tasks, autonomy in relation to work, the assumption of responsibility, co-ordination rules, standards of co-operation, and so on. The important thing was to ensure greater worker satisfaction and to improve work performance, product quality, and production time frames. In this sense, pragmatism was a guiding factor in the actors' co-existence. They wanted to perpetuate their relationship through the values that had guided their negotiations: maintaining jobs, improving productivity, autonomy, and relations based on mutual trust.

The relationships created were themselves the social innovation, which was perpetuated through the lasting and persistent activities established in ongoing and foreseeable relationships. It may be said that a process of institutionalization begins when relations between the union and management fall within newly prescribed norms recognized as legitimate. Through the innovation process, new kinds of relationships are developed which begin an unprecedented kind of co-dependence among the actors.

Conclusion

This article has shown how experiments with local initiatives undertaken by social actors have the power to transform institutions. These experiments are associated with socially integrated, ordered, and stable patterns that have emerged from unstable and poorly organized activities. The interconnection between innovations and institutions is made in two stages. First, for a social innovation to be possible, the institutional system has to be open and able to recognize the deficiencies in performance and means of action. The actors must then have the necessary autonomy to create new procedures while developing relationships with other actors, often from other environments, sometimes even in situations involving rivalry or opposition. These actors brought together in networks may put in place solutions to various kinds of social and economic problems. These solutions must then go beyond the framework in which they were created and be adopted by a multitude of social actors who give them legitimacy. Then there is the second stage, a process whereby the social innovation is institutionalized, supporting the perpetuation of the new arrangements. The state, the market, or the adoption of new values and knowledge by the social actors involved in establishing norms or rules serve as foundations for institutionalizing social innovations. Institutionalization is facilitated or impeded by new state policies, profound changes to market rules, or new social values that override the old ones. In this sense, social institutions are also the product of the initiatives and co-operation of social actors.

References

Bouchard, M-J., and M. Hudon. 2004. *Le logement coopératif et associatif comme innovation émanant de la société civile*. CIRIEC International Congress, Lyon, September 2004.

Cloutier, J. 2004. *Qu'est-ce que l'innovation sociale*. Montréal: Cahiers du CRISES, No ET0314, 58 p.

Fontan, J-M., J-L. Klein, and D-G. Tremblay. 2005. *Innovation socioterritoriale et reconversion économique: Le cas de Montréal*. Paris: L'Harmattan.

Harrisson, D., and N. Laplante. 2002. *La construction du partenariat patronal/syndical: contraintes du marché et négociations locales*. Paris: L'Harmattan.

Hollingsworth, J.R. 2000. "Doing Institutional Analysis: Implications for the Study of Innovations." *Review of International Political Economy* 8, no. 4: 595-644.

Scott, W.R. 2001. *Institutions and Organizations*. Thousands Oaks, London, and New Delhi: Sage Publications.

Selznick, P. 1996. "Institutionalism 'Old' and 'New'." *Administrative Science Quarterly* 41 (June): 270-277.

International Conference on Engaging Communities

August 14–17, 2005
Brisbane, Australia

Sandra Franke
Policy Research Initiative
Government of Canada

In August 2005, a major international conference on engaging communities was held in Brisbane, Australia. Organized by the United Nations in co-operation with the government of the State of Queensland, the conference drew nearly 2,000 participants from 44 countries, including a significant UN delegation, numerous political figures and government representatives, a few academics, all of them renowned, and representatives from the private and community sectors. The discussion focused on several key themes related to community and engagement, such as engaged governance, engagement of minorities and groups at risk of exclusion, innovative practices for engagement, community engagement, and engaged communities.

It is not surprising that a conference on this topic aroused such keen interest. Many representatives from the United Nations, developing, and developed countries started their presentations by alluding to questions around the democratic deficit: a dramatic decline in people's confidence in those who govern them, citizens' gradual disengagement from public affairs, and a greater sense of powerlessness in the face of major economic forces. The premise behind many of the important debates at this conference was that involving community players in decision-making processes is the best way for governments to boost their legitimacy and achieve growth and development goals. By entering into a real form of shared or engaged governance, innovating partnerships can emerge and bring about positive change.

This report of the International Conference on Engaging Communities focuses on the dominant themes presented by the keynote speakers during the main sessions, and presents the major ideas raised in the concurrent sessions.

From Civic Participation to Engaged Governance

An opening session to the conference introduced the new paradigm of engaged governance. The keynote speakers argued that the traditional forms of democracy (representative, participative, and consultative) are no longer appropriate for dealing with today's world, a world of globalization and trade liberalization. Under the pressure of budget deficits, the delivery of public services in many countries is assigned increasingly to the private sector at the expense of transparency, government accountability, and respect for the principles of equity. Individuals and communities that are the most excluded from access to public services are also those that are the least well represented politically and the least interested in politics. According to a number of panellists, throughout the world the mechanisms that support public participation and consultation are becoming cosmetic procedures that make it impossible to engage marginalized players in the decision-making processes or to connect governments with these players.

With reference to the major goals associated with the reduction of disparities that appear in the UN Millennium Declaration,[1] 15 or so panellists discussed the hypothesis that the new democratic challenges should henceforth involve an empowerment process, that is, a process of strengthening capacities for self-reliance and resilience – entrepreneurship capacities

Sandra Franke is a Policy Research Officer with the Government of Canada's Policy Research Initiative.

of individuals and of marginalized communities. Engaged governance presupposes a new way of putting government and citizens together without the processes always being initiated and conducted from top to bottom, so that all population groups are truly represented.

From a more analytical point of view, engaged governance relies on a form of deliberative democracy between partners that do not necessarily have the same strengths, hence the use of a new term that is very fashionable in Europe: directly deliberative polyarchy. This term relates to a form of problem solving that bases decisions on deliberations among various levels of public administration, politics, and other actors in the private and community sectors. Deliberative polyarchy requires putting in place co-operative approaches that favour discussion and direct negotiation among partners rather than approaches that are limited to co-ordinating the individual strategies of participants. The new method relies on the similar experiences of other individuals or communities and attaches value to non-technical knowledge and local learning concerning how to implement programs or projects. This approach strengthens direct participation by citizens and suggests how they can have an immediate impact on results.[2]

What Role for the State?

A number of panellists stressed that a form of governance that provides a greater role for citizens and the private sector does not necessarily mean that there must be less of the state. The examples put forward in the various workshops showed *how the state can play a decisive role in establishing responsible partnerships*. In engaged governance, relations between the machinery of the state and the private sector and community organizations are strong, and persons and processes are just as important as results. In this sense, *the role of the state is to create conditions conducive to the engagement* of various players from civil society, both from the private and community sectors, *while ensuring the accountability of decision-making processes* that stem from the partnerships thus formed.

The conference included almost 300 presentations. These explored examples from all parts of the world and from numerous policy areas. The examples included both successes and failures in implementing the engaged governance model. The following illustrations provide messages with some resonance in the context of community development and the social economy in Canada.

Officially Recognizing the Role of Community Engagement

A number of speakers emphasized the importance of recognizing community engagement policies in government priorities. Numerous presentations along these lines focused on Australia. In the past few years, many states have started putting community engagement on their agendas, particularly by creating community departments; by developing policy strategies for community engagement (which bank not only on improving community capacities, but also on communicating to public servants the principles of community development); and by introducing major reforms to promote access to all levels of government for individuals traditionally excluded from them.

Developing New Forums and Mechanisms for Deliberation

A number of speakers discussed the importance of creating new forums for dialogue among government, citizens, and community groups. In the Australian State of Queensland, for example, a number of new mechanisms have been established to facilitate citizen engagement: regional parliaments have been set up that bring government to the people, electronic petitions have been established to allow Internet users to contact elected representatives directly, parliamentary debates are being published electronically, online cabinet sessions are held where members of the public are invited to contact ministers directly, and so on. According to the Queensland Premier, Peter Beattie, these new forums for deliberation are a real tonic for good governance. In Great Britain, the BBC spearheaded an equally interesting public deliberation initiative through its Action Network Project. The project consists of a web site called Change the World Around You (<www.bbc.co.uk>) that aims to stimulate social engagement by allowing citizens to share their concerns online, enabling them to make contact with one other to share their concerns, and providing information and tools to bring about tangible changes.

Creating New Decision-Making Platforms

A few presentations focused on governance experiments involving the implementation of new kinds of contractual arrangements between the state and private sector and community partners. A number of cases were reported, particularly in the United Kingdom, where special problem-solving units were established to deal

with specific local challenges. Presentations emphasized barriers and opportunities associated with these new ways of working together. Among the success criteria identified for these government experiments were making desired results clear in advance, ensuring that the functions of the decision-making unit are clearly understood, providing conflict resolution mechanisms, and making the contribution of each of the partners clear. In many cases, the capacity for collective learning and innovation seems to have produced the best results.

Increasing the Role of Local Governments

A number of the conference sessions were devoted to the role of local governments as vehicles for conveying community concerns to other levels of government. Local governments may be in a better position to reflect the needs of the people. Exercising the functions of government in closer proximity to the people increases trust and sense of belonging, thus stimulating engagement. The many presentations on this theme by politicians and public servants demonstrated that interest in this new localism has begun to influence public policy. The Australian national government, in particular, has begun creating new links with the local level by inviting local governments to share governance by participating in a number of regional forums or partnerships, as well as by having funds granted directly without going through the state bureaucracy. However, in Australia, as elsewhere, the illustrations focused mainly on the role of local governments as practical adjuncts in the delivery of public services rather than as players participating in governance.

Engaged governance is also applied in the social economy and community development movement in Canada. Indeed, the themes broached at the Brisbane conference are not particularly novel. The importance of the event lies not so much in the messages, but in the individuals who gave them: shared and engaged governance is now being promoted by official organizations, political representatives, and senior government officials.[3]

Notes

1 More on the Millennium Development Goals can be found on the United Nation's web site <www.un.org/millenniumgoals>.

2 To learn more about the concept, see Joshua Cohen and Charles Sabel, *Directly Deliberative Polyarchy*, <www2.law.columbia.edu/sabel/papers/DDP.html>.

3 The papers presented may be downloaded from the conference web site, <www.engagingcommunities2005.org>. The speeches by the keynote speakers are also downloadable in audio format.

International Conference on Innovation and Social Transformation

November 11–12, 2004
Montréal, Quebec

Sandra Franke
Policy Research Initiative
Government of Canada

In November 2004, a two-day international conference on the theme of social innovation was held in Montréal. In general, innovation has long been associated with the development of technology or with changes in the organization of work to improve competitiveness. This conference aimed to broaden the concept of innovation to include the underlying social dimensions. The presentations thus sought to illustrate the major role played by various arrangements of stakeholders, and the specific social configurations involved in the application and dissemination of innovations. The conference also considered how social transformations that emerge in the context of innovations are themselves a source of innovation. A number of presentations dealt with the sectors of the social economy and community development to illustrate this dynamic.

Social Innovation as a New Way to Consider Social Issues

The focus of the conference was to present social innovation as a new approach to understanding certain social issues. Social innovation allows social transformations to be considered by examining the social, economic, and political conditions, and the specific institutional arrangements that give rise to particular responses (social, economic, and technological).

Professor Michel Callon, École des Mines in Paris, opened the conference by explaining how this dynamic has played out over the past few decades. Referring to the system of economic innovations that is now most familiar, which is based on a networked system of production and market diversification, he explained how the phenomenon was a machine for producing social groups. According to Professor Callon, if we are now seeing a rapid proliferation of social groups, it is because social agents are reacting and combining to make up for market deficiencies and the state's powerlessness to respond appropriately to externalities. On the other side of the coin, the emergence of social groups constitutes a socio-political force that calls for new political processes to be implemented, and these contribute directly to the innovation process.

The presentation by Benoît Lévesque of the Université du Québec à Montréal (UQAM) showed how the complex interconnections between these processes differ across nations. By recognizing this, he suggested, it is possible to make an important qualitative jump in our understanding of innovation systems. The evolution of research on innovation has revealed an epistemological rupture in the traditional concept of production-based innovation systems to introduce the idea of an innovation system based on social transformations. Consequently, the social aspect can be seen more as an investment than an expenditure. According to Lévesque, it would be useful to develop public policies for innovation based on the example of policies developed in Quebec to support the social economy.

Social Transformations Emerging in the Context of Innovation as a Source of Innovation

Frank Moulaert of the University of Newcastle discussed the strategic role of social innovation in the context of local development. By referencing the Social Innovation, Governance and Community Building (SINGOCOM)

Sandra Franke is a Policy Research Officer with the Government of Canada's Policy Research Initiative.

project, which involves the study of alternate models of local development in about 10 European cities, Moulaert was able to present some of the conditions that provide opportunities for creativity and successful innovation to emerge. Local development can be innovative, because it is easier at the local level to promote small-scale experimental initiatives, develop diversified markets, and put in place institutional structures that give a role to the third sector.

Diane Gabrielle-Tremblay, Télé-Université, also demonstrated the significance of innovation at the local level, particularly the impact of territory as a magnet for technological innovations. Gabrielle-Tremblay hypothesized that territory is a key input to the innovation process. Territory is a factor facilitating networking, because it contributes to the process of pollinating ideas to produce solutions to local problems. Her research at the Cité Multimédia technology park in Montréal has yet to confirm this hypothesis, because of the relative infancy of the project.

The importance for innovation of the places where new ties can be developed between social players was also considered in the context of the social economy. Marie Bouchard of UQAM presented the social economy as a dynamic place where co-operation between social players, particularly within local networks, plays a central role. According to Bouchard, the social economy itself is also a source of innovation in terms of rules and practices. The innovation capacity of the social economy depends, however, on institutional recognition, acceptance of its experimental aspect, and on whether its anti-establishment nature is accepted.

CRISES

The International Conference on Innovation and Social Transformation was organized by CRISES (Centre for Research on Social Innovations), an interuniversity and multi-disciplinary research centre that has about 50 researchers affiliated with seven Quebec institutions. The projects undertaken by CRISES focus essentially on social change, the role of the social players involved in such change, and the processes for structuring social innovations.

CRISES researchers conduct studies in the following three areas:

- Social innovations and quality of life
- Social innovations and territory
- Social innovations, work and employment

The presentation by Len Arthur of the University of Wales showed how governments can support different versions of the social economy. According to Arthur, the United Kingdom has promoted a rather capitalistic social economy model where the state recognizes a considerable number of enterprises and initiatives that would not be included in a more radical version of the social economy. Since the definition of the social economy employed in the United Kingdom excludes key criteria, such as democratic ownership and control, the social economy has a strong presence in the country according to official data (nearly 10 percent of total employment). Employing a more radical definition of the social economy, based on an in-depth transformation of production processes, trade, and the use of goods and services, would have implied a very different approach to policy development, according to Arthur.

The Role of Institutions and Networks in Social Innovation

Throughout the conference, speakers emphasized the importance of the state's role in establishing institutions that allow innovations to be supported. Since there is a close link between technological innovations and social innovations, public policy might go beyond policies that redistribute resources and address market failures to focus also on establishing favourable conditions for the application of creativity.

The presentation by Professor Ash Amin, University of Durham, highlighted the limitations of policy agendas that rely on the virtues of social empowerment without supporting the underlying foundations. Amin criticized the Blair Government's new

policies that are characterized by the rediscovery of the social, and that rely on social capital and the social economy to exercise a new form of bottom-up governance. He said that social cannot be reduced to local. While recognizing that social sources of innovation are often found at the local level and are based on community cohesion and solidarity, he noted that we can only be sure that this will happen in communities that already have a tradition of civic participation and entrepreneurship. In declining communities, interventions must instead focus on the causes of the decline, and these go beyond the local level.

The presentation by Janet Siltanen, Carleton University, was in some respects similar to that of Amin. The research that she has conducted on job entry shows how certain social circumstances, including the local environment, limit the portability of social policies that are meant to increase the capacity of individuals. As Amin had suggested for communities, Siltanen proposed that the capacity to change requires the kind of experience that people who are already advantaged have had. In her assessment of lifelong learning programs that focus essentially on individual capacity building, she has found that the social conditions of individuals, particularly the amount of social capital individuals possess (i.e., the type and extent of their social networks), influences the extent to which they can apply the capacities they develop through learning programs. In other words, just as certain conditions favour social change, other conditions favour certain individual changes. Innovation policy should aim to establish those conditions.

The presentation by Michel Trépanier, Institut National de la Recherche Scientifique, showed how the establishment of favourable conditions, particularly the creation of interorganizational networks, could sustain innovation through technology transfer. His research has shown that, in small and medium-sized businesses, innovation stems from the improvement of existing capacities, and that this is made possible by establishing new relations with other actors. In sum, numerous new products are created as a result of partnerships rather than through research and development as such.

By the conclusion of the conference, the concept of innovation had clearly moved beyond the universe of technologies and organizational change to make inroads into the social realm. The presentations demonstrated convincingly the close and reciprocal relationship that exists between social transformations and innovation capacity.[1]

Note

1 A number of the presentations made during the conference can be downloaded from the CRISES web site at <www.crises.uqam.ca>.

BOOKMARK

The Emergence of Cross-Border Regions: Interim Report

The objective of this research project is to substantiate the growing significance, scope, and nature of these cross-border regional relationships. Their existence has numerous policy implications for the Government of Canada in terms of foreign policy, economic and industrial policies, organizational arrangements, regional development, and other matters.

The report can be found on the PRI web site in the publications section. For more information, contact the project director, André Downs, at 613 995.3655 or at <a.downs@prs-srp.gc.ca>.

PRI. 2005. *The Emergence of Cross-Border Regions: Interim Report*. Ottawa: Policy Research Initiative.

National Conferences on Community Economic Development and the Social Economy

2004 and 2005

May 2004
Trois-Rivières, Quebec

May 2005
Sault Ste. Marie, Ontario

Sandra Franke
Policy Research Initiative
Government of Canada

in collaboration with

Éric Bastien
Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Founded in the late 1990s, the Canadian Community Economic Development Network (CCEDNet) is a democratic association of community organizations, researchers, and practitioners whose mission is to promote and support community economic development (CED) throughout Canada. The Network receives funding from a number of organizations including the Canadian federal government and the J.W. McConnell Family Foundation. Over the years, CCEDNet has grown from a handful of organizations to a large-scale network of networks with more than 400 members, a board of directors, a number of subcommittees, a strategic plan, a policy action plan, and partnership initiatives, such as the Community Economic Development Technical Assistance Program (CEDTAP). More recently, CCEDNet has been a member of the National Social Economy Roundtable.

2004 National Conference on CED

In May 2004, CCEDNet held its fifth national conference on community economic development in Trois-Rivières, Quebec. Entitled Communities Creating the World We Want, the event attracted more than 600 participants and targeted the following objectives:

- advance a national policy agenda for CED;
- build the movement and strengthen the network of CED actors; and
- build community capacity.

The Conference provided leaders of the community movement with an opportunity to respond as a group to the Canadian government's commitment to provide $100 million in support of financing the social economy over the next five years.[1]

It was obvious to everyone in attendance that this funding announcement had shaken the many CED practitioners who had little or no knowledge of the social economy sector. While the main speakers made some very positive remarks about the size of the government's investment, informal conversations outside the conference room suggested that many participants were concerned about the role of CED in relation to the social economy and, by extension, about how the funds would be divided between the two sectors. Thus, in making efforts to unite the various players, the CED movement seemed to be running up against what might be termed a potential schism between two different worlds. Within Canada, the social economy has been a concept of interest to governments almost exclusively in Quebec, where the social economy has been embraced by a primarily Francophone audience.

What is the difference between the social economy and the CED movement? There is no simple answer, but a few observations can be made. The social economy is a sector-based approach with somewhat identifiable collective entrepreneurial goals and outcomes, similar to the co-operative movement. The CED movement, on the other hand, is territorial, with an overall approach focused on issues with interrelated dimensions requiring concerted action. Furthermore, the underlying, unifying goal of CED is empowerment, an evolving, multidimensional, complex process requiring a sustained provision of resources that will yield measurable results only over the long term.

Sandra Franke
is a Policy Research Officer with the Government of Canada's Policy Research Initiative.

Éric Bastien
is a Senior Program Officer responsible for the social economy suite of programs at the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada.

2005 National Conference on CED and the Social Economy

To forge closer ties between Francophone and Anglophone social economy and CED practitioners, and to establish a common set of terms, concepts, and values for the movement, it was important for the 2005 National Conference to incorporate both CED and the social economy.

Hence, it was with a new name that the 2005 National Conference on Community Economic Development and the Social Economy took place in Sault Ste. Marie on May 4-7, under the title Building an Inclusive Movement. Focused on the very topical theme of inclusion, the event attracted more than 500 participants, who were invited to discuss the social, economic, political, and cultural inclusion of marginalized groups including Aboriginal people, new immigrants, the poor, youth at risk, and disadvantaged communities.

Reviewing the Strategic Objectives of CED

In light of the recent interest in the social economy expressed by the Government of Canada, the 2005 Conference was above all an opportunity for CED actors to review their mission and take a closer look at the new challenges they need to face to reposition themselves in relation to political priorities (see the accompanying text box).

A number of workshops examined the movement, its development, and needed changes. Entire sessions were devoted to the CCEDNet strategic plan, its policy framework, how it might be implemented, and obstacles preventing the sector from positioning itself more advantageously. For example, during a session entitled CCEDNet's Policy Framework and the Current Situation, Eric Leviten-Reid, Chair of the CCEDNet Human Development Subcommittee, presented for discussion three strategic objectives that should be implemented as priorities:

- build local social capital by strengthening the capacity of communities to tackle development issues;
- build human capital through further development of people's entrepreneurial skills and local leadership; and
- build financial capital by enhancing the various CED investment resources.

Mr. Leviten-Reid also noted that achieving the movement's strategic objectives might be jeopardized by the sometimes difficult relations between CCEDNet and the Government of Canada, its main financial backer. One problem was the difference between the mission CCEDNet had set for itself and the one implicit in recent actions by Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), which aimed to assign to community organizations a role as service delivery agents under government supervision. Another issue was related to restrictive requirements in administrative procedures, which have hindered efforts to establish flexible, integrated programs in response to community needs. For example, Mr. Leviten-Reid explained how mechanisms for allocating funds encouraged sector-by-sector operating procedures, whereas community economic development focused instead on solving interdependent problems requiring decompartmentalized solutions. A third issue was dissatisfaction expressed by community development actors with a new funding approach being considered by HRSDC based on calls to tender for specific projects. The CED movement would prefer an approach that provided core funding for longer-term initiatives. At the same time, Mr. Leviten-Reid also underscored the government's willingness to look at these issues and, in particular, its recent intention to set up a mechanism for ongoing co-operation with community partners, and its

Integrating CED with the Social Economy

In a session entitled Introduction to CED and the Social Economy, Mike Lewis, Executive Director of the Centre for Community Enterprise, argued that integrating the social economy with CED would help achieve community self-management, an objective for both movements. He suggested that pooling efforts would lead to optimum allocation of resources for the benefit of the whole community. The social economy sector contributes to community development, because it can trigger impacts on economic development that also meet the social expectations of communities. Mr. Lewis gave the example of the Lachine Canal and Pointe-Saint-Charles neighbourhoods in Montréal, where groups had joined forces and thus exerted an influence on both the economic and the social development of their communities.

openness to reviewing CED funding commitments over the longer term.

Peter Hough, Chair of CCEDNet's Financing Subcommittee, outlined general approaches being developed and examined for encouraging private sector investment in CED. Tax credits and financial guarantees for contributing to community development, and the development of a national seed fund were among the examples he outlined. As for public funding, he emphasized the importance of negotiating a long-term national strategy that would remain responsive to local needs. He argued that the CCEDNet strategy with respect to potential funders should be designed to strengthen rather than replace existing funding mechanisms. He argued further that these mechanisms should remain the responsibility of those involved in community economic development (i.e., the regional networks), which would own and manage capital funds. Mr. Hough also raised for discussion the idea of creating an agency made up of CED representatives to oversee the use of funds.

Developing a Strong Network of Alliances

The creation of strategic alliances was a key recurring theme in discussions at the conference. In a plenary on government policy, Nancy Neamtan, Chair of Chantier de l'économie sociale (Quebec social economy coalition), stressed that a main obstacle facing community economic development was compartmentalization in individual activity sectors. In her opinion, promoting its broad values by forging alliances between the various development actors would strengthen the movement and the importance of its role would become more widely recognized as a result. She offered the social economy movement in Quebec as an example. The capacity to innovate was built in Quebec, she suggested, by focusing on strong networks. Intermediary bodies co-ordinate funding and are responsible for ensuring that basic infrastructure is put in place. As a result, the Quebec social economy network is now in a position to co-produce public policy with government. She said that a strong network must:

- develop a common core of terms and concepts;
- clearly identify its priority actions;
- forge alliances with the private sector and other movements; and
- ensure that its actions are consistent with government priorities.

In a session entitled The Social Deficit, Social Programs, and the Social Transfer: Implications for CED and the Social Economy, John Anderson, Canadian Council on Social Development, emphasized the importance of strategic alliances for CED, especially in a context of declining government social transfers. The steady drop in the amount of money being allocated to core funding for groups prompted them to tailor their projects to available funding instead of working to fulfill their missions and dealing with the real problems of their communities. Forging alliances between groups helps to build the capacity to effect genuine change, because the agents of change in any given community can then work together. Identification of what Mike Lewis called driving forces was a key step in the creation of strong alliances, but with the exception of Quebec, where the Chantier de l'économie sociale had set for itself this very mandate, few Canadian initiatives have been launched that have a focus on meeting this objective.[2]

Notes

1 The Government of Canada's commitment, described in more detail elsewhere in this issue, also included $17 million over two years for a targeted pilot program in support of strategic planning and capacity building of CED organizations, and $15 million over five years to the Social Sciences and Humanities Research Council for community-based research on the social economy.

2 The theme for the 2006 National Conference on Community Economic Development and the Social Economy will be Rooting Development in Community. The Conference will be held in Vancouver in March 2006. Some of the presentations of the 2005 conference can be downloaded from the CCEDNet web site <www.ccednet-rcdec.ca>.

The Cathedral Within

Transforming Your Life by Giving Something Back

Bill Shore
(Random House, New York, 1999)

Reviewed by
Bernard Cantin
Policy Research Initiative
Government of Canada

The challenge for public policy today is to develop solutions to problems that are not likely to disappear.

As environmental activists, our job is to get out of a job.

These messages came to mind while reading Bill Shore's *The Cathedral Within*. Both of them highlight, in different ways, past illusions concerning social action, which were based on the idea that social problems can be fixed rather quickly if we find, and implement, the right tool or tools. As demonstrated by the long history of public policies devoted to fighting poverty, or environmental degradation, quick and easy solutions are most probably chimerical.

Bill Shore offers some insight on how to think about and makes a contribution toward addressing complicated social problems. Solutions, according to Shore, are usefully seen as the great cathedrals constructed in the past, which were the result of the work of countless committed individuals, most of whom could not have dreamed of seeing the end result of their work. What is required is an unfaltering commitment to placing the next bricks needed to reach ambitious and sustainable outcomes.

Providing inspiring examples, Shore notes that solutions require the ongoing dedication of social entrepreneurs, who have developed a vision of what is required and who build for the long term (the very very long term). These entrepreneurs are not only investing themselves fully in a social cause of their choosing, they are building self-sustaining, financially autonomous institutions (cathedrals) that will be part of lasting solutions to social problems. These leaders are able to bring together the strength of many to work for a shared and ambitious but distant vision.

A controversial aspect of Shore's vision is that institutions dealing with social problems have to learn from, among others, businesses operating in the marketplace. The reasons are both practical and strategic: most non-profit organizations have a short life expectancy, which is insufficient for addressing the long-term issues that concern them.

Shore sees the need for strong, self-sustaining non-profit organizations that act effectively and independently of government funding over the long term, because such funding tends to fluctuate. But this limits Shore's analysis of the role of the government in building cathedrals. Indeed, contemporary experience indicates that long-term solutions require strong partnerships between different sectors of society, including governments. The state, civil society (including family), and market institutions need to work together, complementarily, to address issues like poverty and sustainable development.

Of course, creating partnerships and making them work for common purposes is a daunting task. The PRI's work on social economy suggests that one important challenge is sorting out the role of governments in helping, or rather working with, communities, social entrepreneurs, and social enterprises to ensure they flourish and play a much needed role in finding lasting solutions to challenging and important issues requiring long-term attention.

Bernard Cantin is a Senior Policy Research Officer with the Government of Canada's Policy Research Initiative.

Co-operative Membership and Globalization

edited by
Brett Fairbairn and Nora Russell
Centre for the Study of Co-operatives (University of Saskatchewan, 2004)

Reviewed by
Trent Craddock
Agriculture and Agri-Food Canada

This volume captures the thoughts of co-operative leaders, practitioners, academics, and researchers as they reflect on the issues and opportunities facing Canadian co-operatives within a new world order.

Co-operatives are seen by many as an integral part of Canada's social economy, and possibly its best-organized and financially strongest component. Since co-operatives have a long and successful history in combining social and economic objectives, they may also have lessons to share with other social economy enterprises.

Weaving through issues, such as democracy, social economy, social cohesion, membership, and the potential role of the state in co-operative development, the authors examine globalization as a process involving a complete reorganization of relationships.

Karen Philp, a former director of the Canadian Co-operative Association, acknowledges that many co-operatives are not expressing great enthusiasm for globalization. This observation is not surprising since co-operatives exist to serve the needs of local members. Indeed, they are helping to counter the negative impacts of globalization by doing what co-operatives have always done – strengthening their communities by fostering local ownership and control, local leadership skills, and the capacity to effect change.

Philp recognizes the potential of co-operatives to be viable alternatives to the new economic models – where concentration of market power is the norm. She proposes that the movement's greatest asset is its networks – at the local, national, and international levels – that can allow co-operatives to be globally aware and connected while acting locally to provide community-owned alternatives to transnational corporations.

Challenges of Globalization

Globalization – with increased international trade, greater international movement of labour and capital, rising international communications, and the growing importance of multinational corporations – has brought significant changes to Canadian society and the economy.

As a process, globalization has involved a wholesale reorganization of relationships, new technologies, growing corporate concentration, changing regulations, and new social relations, that have changed the way Canadians do business. One result has been the loss of local control with goods, people, and information travelling greater distances than in the past.

While the wealthy and the highly educated can adapt more easily and benefit from these times of rapid change, some feel that part of the population is excluded from these benefits. Governments have also, at times, sacrificed the needs of the excluded, in the name of cost cutting and deficit reduction. The result has been that many now feel the economy is out of balance with corporations becoming too powerful. As a counterbalance to this trend, co-operatives can help empower the excluded and create greater fairness in the economy.

Trent Craddock is a Senior Policy Research Officer with the Co-operatives Secretariat at Agriculture and Agri-Food Canada.

Co-operatives Respond to Globalization Concerns

Leslie Brown, an academic with Mount Saint Vincent University, argues that co-operatives are an integral part of a balanced economy, acting as a counter-balancing force to the concentration of wealth and power of large private corporations.

Co-operatives are ideally positioned to think globally and act locally since many are nationally and globally networked with international co-op development activities and international trade that brings products from around the globe to their local communities. When co-operatives use the power of these networks they can indeed find their niche within the new world order.

Bill Turner, a member of the Government of Canada's Co-operative Development Initiative Steering Committee, hopes more and more co-operatives will be able to see a potential role in helping their members adapt, evolve, and turn the challenges of globalization into opportunities. He stresses the importance of understanding how globalization affects co-op membership and the competitive marketplace, and how to seize the opportunities presented.

A case in point is Mario Carrier's examination of Quebec forestry co-operatives. His chapter reflects on the link between these co-operatives and the economic development of forestry-dependent communities. The author states that forestry co-operatives have played a large role in the Quebec forestry industry and have had a positive impact on communities through job creation. His case study found that co-operatives can both respond to globalization and strengthen communities through collaboration between the state, the large forestry corporations, and the local community.

Acknowledging Canada's changing demographic composition due to a high per capita immigration rate, a decline in the birth rate, and population aging, Christine de Clercy stresses the importance of diversity in leadership and the need to recruit candidates from underrepresented groups. The ability to access a broad range of ideas is important to co-ops, with success or failure depending on their ability to create knowledge and adopt fresh approaches.

Jean-Pierre Girard and Patrick De Bortoli's review of Quebec solidarity co-operatives – multi-stakeholder co-operatives that include users, workers, and other parties - found that these organizations balance the interests of workers and users. Operating in such fields as home care, these co-ops have experienced exponential growth and proven to be a successful partnership between the world of volunteerism and economic activity.

Chris McCarville's analysis of Arctic Co-operatives Limited illustrates that co-operatives can serve as democratic, community-based development models in Aboriginal communities. The historical role of co-operatives in the North has seen the development of community infrastructure and skills, and many Aboriginal leaders have risen through the co-operative system. Arctic Co-operatives Limited allowed communities to pool their resources and create an effective network that has enabled a greater level of economic development in the region.

In this age of social transformation, successful co-operatives must understand who their members are and not take them for granted. As self-help organizations designed to serve their members, co-operatives must continue to be more responsive to consumer needs than other businesses. At the same time, communities are being redefined with geographical distances becoming less important. As a result, co-operatives will have to find new definitions of community.

Daniel Côté examined the dairy co-operative, Agropur, to better understand how a large co-operative with dispersed members can maintain member involvement and a sense of community in an increasingly complex and challenging environment. His case study shows how Agropur's success was due to strong member involvement in decision making, as well as extensive member education, information, and consultation. The result was greater member loyalty, which became a competitive advantage in the market place.

Advice to Government

In the book's concluding chapter, Brett Fairbairn suggests that co-operatives as self-help organizations also assist governments in attaining broader policy objectives, and he makes a case for a

supportive government policy environment for co-operatives. In particular, he suggests that co-operatives can help by:

- improving local autonomy, leadership, and control, and the capacity to adapt to change;
- strengthening social cohesion by allowing citizens to work together toward common objectives;
- developing the potential of excluded groups, such as disadvantaged people and communities;
- raising the bar among businesses regarding community accountability; and
- creating community solutions to health care and other social needs.

Supportive governments should encourage co-operatives while leaving the day-to-day affairs of the co-operatives to their members and leaders. Accordingly, Fairbairn suggests that areas such as research, education, and technical assistance should be the focus of government support. The government should also ensure that existing programs include co-operatives as eligible participants.

Government of Canada Initiatives to Support Co-operatives

The Government of Canada understands the important role co-operatives can play in advancing public policy objectives, and its views are in line with those of the United Nations. In recent years, the federal government has moved closer to the supportive policy environment that Brett Fairbairn advocates through the establishment of the Co-operative Development Initiative (CDI) and the inclusion of co-operatives in planned social economy initiatives.

> From its modest beginnings in the 19th century, the cooperative movement has become a significant force in global civil society, both in terms of membership and impact. More than 760 million people are engaged in the cooperative sector, and cooperatives are at work in more than 100 countries in almost all areas of human endeavor. As people-centered organizations based on equity, solidarity and self-help, cooperatives are a catalyst for entrepreneurial expansion and an important factor in social stability and cohesion. They also provide essential services, such as appropriate and affordable housing, utilities, infrastructure, health care and social, financial and insurance services.
>
> Koffi Annan, Secretary-General of the UN, September 2003, <www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=479>.

The CDI supports co-operatives through two program components. Advisory Services provides technical assistance to co-operatives and is delivered through the Canadian Co-operative Association, the Conseil Canadien de la Coopération and its affiliated co-op sector organizations across Canada. The Innovation and Research component, delivered by the Government of Canada's Co-operatives Secretariat, researches and tests innovative applications of the co-operative model in federal priority areas. Demand for the CDI program has greatly exceeded available resources, indicating considerable interest in the program's services.[1]

Budget 2004 significantly increased support for the social economy sector. Co-operatives, as an important part of the social economy, are included in these measures.[2]

Notes

1 Additional information regarding the Government of Canada's Co-operative Development Initiative can be found at <www.agr.gc.ca/policy/coop/information_e.phtml>.

2 Complete information regarding Budget 2004 can be found on the Department of Finance Canada's web site: <www.fin.gc.ca/budtoce/2004/budliste.htm>.

An Analysis of Social Capital and Health Using a Network Approach

Findings and Limitations

Louise Bouchard
University of Ottawa

Jean-François Roy
University of Ottawa

Solange van Kemenade
Public Health Agency of Canada [1]

In the health field, many studies have shown the positive influence of social capital in promoting health (e.g., decreasing infectious diseases, preventing risky behaviours, improving maternal and infant health), taking charge of health (e.g., social justice, community involvement), and psychosocial mechanisms (e.g., social support, social inclusion) (Kawachi et al., 1999; Berkman and Glass, 2000).

In this context, the Public Health Agency of Canada has been conducting a social capital project since 2001. Analysts from the Policy Research Division (PRD) have contributed to the development of knowledge in relation to the concept, proposed indicators for health surveys, looked at how to translate the concept into policies and programs, and suggested indicators to be included in evaluation and planning tools for community interventions funded by the Agency and Health Canada.

In 2004, the PRD began working with researchers at the Institute of Population Health at the University of Ottawa on the analysis of data from the 2003 General Social Survey (GSS), Cycle 17, which targeted social engagement in Canada. The objectives of the study were to explore the possibility of conceptualizing a network-based definition of social capital, using the GSS, and to examine the relationship between social capital (using the foregoing definition) and health.[2] This document provides a brief presentation of the theoretical and methodological approaches used in the development of a model to operationalize the concept of social capital based on the GSS variables, the most significant findings resulting from our analysis, and a few limits of the analyses. Improvement of the tools used to gather information on social capital at the national level is a prerequisite for more focused use of the findings to develop policies.

The Analytical Model Used

The model evolved from a definition of social capital based on the network approach. According to this approach (Lin, 1995, 2001; Lévesque and White, 1999; Lévesque, 2000; Van Der Gaag and Snijders, 2005), social capital refers to networks of social relations that provide access to resources and support. By way of the Policy Research Initiative, the federal government is also promoting this approach in its reflections on the use of social capital as a public policy instrument (PRI, 2003).[3]

Social networks consist of a person's immediate circle (strong ties) and secondary networks (weak ties). These social capital generating networks are dynamic; they can be sporadic and associated with a specific context (PRI, 2003) or, in other cases, they can be long term.

The model is divided into two components: network structure and network resources (see Table 1). Network structure comprises three indicators: the size of the network of strong ties outside the home, the size of the network to organizations, and the extent of reciprocity in the networks. The resources available through the networks are assessed using three indicators: total social support, instrumental social support, and volunteerism.

TABLE 1
Social Capital Analysis Model

Social Capital Dimensions	Indicators
Network structure	• Size of the network of strong ties outside the home • Size of the network to organizations • Reciprocity
Network resources	• Total social support index • Instrumental support index • Volunteerism

Two logistical regression models were developed. The first model measures the influence of socio-demographic characteristics on health indicators, while the second model measures the influence of social capital indicators on health while controlling for the impact of socio-demographic characteristics.

Findings of the Analysis[4]

While several of the variables required to support a network-based analysis are absent from the GSS Cycle 17, the model built on the variables available does support some understanding of the value of the social capital held by individuals. The most significant findings are summarized as follows.

- The size of a respondent's network of strong ties has a positive impact on his or her self-reported state of health.
- The size of the network of ties to organizations (weak ties) also has a positive impact on a respondent's self-reported state of health.
- Reciprocity among members of a social network is related to good health. Individuals who have both provided and received assistance from the same group of ties (family, neighbours, friends) are more likely to report being in good health than those who have no reciprocal assistance relationships in their network of social ties.
- Assistance received to perform or facilitate daily activities (housework, transportation, child care) has a positive relationship with health. Instrumental support probably has a greater impact on health than emotional support.
- Being a volunteer is positively associated with a respondent's self-reported state of health.

Limits of the Analysis

The conceptualization of social capital adopted by the GSS Cycle 17 emphasizes social participation, reciprocity practices, and trust more than social networks. In this regard, the Survey was modelled more on Putman's (2000) standpoint on social capital and less on that of network analysis theorists. The Survey consists of a series of indicators concerning social and family networks, including social support, community and political participation, volunteering and charitable giving, and a few variables on results, including health and well-being, activity restrictions, and stress. The variables appropriate for an analysis of networks are limited. The major shortcomings identified are described as follows.

Size of Network

In our index of the size of the network of strong ties outside the home, size is an approximation[5] of the number of close friends, not-as-close friends, new contacts, and family members who do not live with the respondent but with whom he or she has a relationship. The Survey allows an estimation to be made only of the size of the network of strong ties outside the home because the respondent's relationships in the home were not taken into account. It was impossible to reconstruct the overall network of strong ties during this analysis.

As constructed for the analyses, the size of the network of ties to organizations represents the number of organizations or social clubs to which the respondent belonged or in which he or she was an active participant during the 12 months preceding data collection. Given that individuals can develop diverse social ties through their involvement in organizations, the indicator may be considered as an approximation of the network of weak ties. However, the types of organizations that would be the most beneficial for respondents' health cannot be identified through this analysis.

Socio-Demographic Diversity

Socio-demographic diversity is an important element of the structure of a network. A diversified social network is more likely to provide its members with access to more diversified resources than a homogeneous network.

While the Survey contains variables related to diversity, they were not integrated into the model, because the data do not specify whether the networks are made up of individuals with higher or lower levels of income and education than respondents.

Reciprocity

The reciprocity indicator of the model shows the presence of reciprocal assistance relationships in the respondents' social network. This indicator is built by checking whether the respondent has assistance relationships with his or her friends, family, or neighbours, and whether, in return, he or she receives help from the same category of contacts. However, analyzing reciprocal exchanges does not support making conclusions concerning the frequency of interaction or the quality of reciprocity.

Social Support

There are generally three types of social support (Berkman and Glass, 2000): emotional and instrumental social support, and problem-solving support. The first limit is that the data available does not support a precise evaluation of these three dimensions of social support. Under the circumstances, for the purposes of this analysis, two social support indices were created. The first, total social support, was obtained by totalling all forms of support received by respondents. The second, instrumental support, is the only social support dimension for which data is available to support a detailed analysis. It refers to the instrumental aspects of social support. The second limit is that the survey does not support identifying respondents who need support a priori. Moreover, the survey does not support estimating the magnitude, diversity, and intensity of support received.

Volunteering

Further analyses of the survey could explore the impact on health of different kinds of volunteering. Caution should be exercised before establishing a causal relationship between volunteering and being in good health.

Avenues to Explore

There is an appreciable analysis potential in the GSS Cycle 17 data. However, the development and standardization of a tool for better measuring the types of networks and resources would be useful to strengthen our understanding of the relationships between health and social capital.

The first stage of our research was to build an analytical model that could be applied to GSS Cycle 17, supporting an initial exploration of the data stemming from the Survey. The objective of the next analyses will be to examine the relationships between social capital and health from a number of perspectives: differences by age group, sex, socio-economic level, and geographic region.

This type of analysis could be very useful in identifying groups particularly affected by the lack of or weaknesses in their social networks, the rarity of reciprocity relationships, and the lack of social support and instrumental support. These analyses could also reveal vulnerable situations in life experience, and what type of support is the most needed in these circumstances.

Although the results obtained are generally in keeping with the results of other national surveys of this same type, an in-depth examination will allow us to say more about the similarities and differences, particularly concerning the conclusions as to the type of support required to maintain good health.

A close reading of these results should better orient public health policies and programs and better identify the least advantaged population groups in Canada in terms of social resources, with a view to improving the planning and allocation of additional resources.

References

Berkman, L., and T. Glass. 2000. "Social Integration, Social Networks, Social Support, and Health." Pp. 137-173 in *Social Epidemiology*, ed. L. Berkman and I. Kawachi. New York: Oxford University Press.

Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2003. "Social Capital: Building on a Network-Based Approach." Draft discussion paper, October.

Kawachi, I., B.P. Kennedy, and R. Glass. 1999. "Social Capital and Self-Rated Health: A Contextual Analysis." *American Journal of Public Health* 89 no. 8: 1187-1193.

Levesque, M. 2000. *Le capital social comme forme sociale de capital : reconstruction d'un quasi-concept et application à l'analyse de la sortie de l'aide sociale.*

Lévesque M., and D. White. 1999. "Le concept de capital social et ses usages." *Lien social et politiques* 41: 23-33.

Lin, N. 1995. "Les ressources sociales : une théorie du capital social." *Revue Française de Sociologie* XXXVI: 685-704.

——. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Van Der Gaag, M., and T. Snijders. 2005. "The Resource Generator: Social Capital Quantification with Concrete Items." *Social Networks* 27: 1-29.

Notes

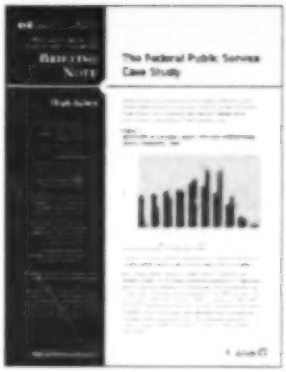
1 The authors thank Sylvie Desjardins, Acting Director, Policy Research Division, for encouraging this research. Throughout this Survey, Professor Maurice Lévesque, Department of Sociology, University of Ottawa, provided the methodological data analysis support that was instrumental in completing this work. Sandra Franke from the Government of Canada's Policy Research Initiative provided invaluable input to guide our reflection and enhance our research. Louise Plouffe, Division of Aging and Seniors, closely monitored our progress, encouraged us, and asked pertinent questions. Finally, Serge Tanguay, Policy Research Division, provided us with sound advice at the data processing stage.

2 The report emanating from this analysis has been published by the Policy Research Initiative in the on-line Working Papers Series.

3 Several federal departments have adopted this definition.

4 The results are presented in detail in an Annex to the online version of this article on the PRI web site.

5 It is an approximation of the number of relationships maintained by respondents because the GSS data were collected in categories, and there is therefore no way of knowing the exact number of relationships. The size of the network of strong ties was obtained based on the median values of the GSS data for each category. The applicable median values were then added to obtain an approximate size of the network of strong ties for each respondent.



The Federal Public Service Case Study: Briefing Note

November 2005

As part of the interdepartmental project Population Aging and Life-Course Flexibility, the Policy Research Initiative has studied the likely consequences of aging on the federal public service workforce. This study was undertaken by the PRI in collaboration with Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission, and Statistics Canada.

Encouraging Choice in Work and Retirement: Project Report

October 2005

This report evaluates the extent of the economic risk to society posed by population aging and specifically the baby boom retirement. It emphasizes the need to maintain a healthy economy and fiscal prudence, while still respecting the opportunity and need for people to exercise choice in the best interests of their families, society, and themselves.

Gouvernement du Canada | Government of Canada
Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

FÉVRIER 2006 VOLUME 8 NUMÉRO 2

HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

L'économie sociale

L'esprit entrepreneurial au service des communautés

Le gouvernement du Canada s'est donné la mission de faire de l'économie sociale une composante clé du coffre à outils de la politique sociale canadienne. Conformément à cet engagement, une première partie du travail a été accomplie. Les ministères de l'Industrie et du Développement social ont commencé à mettre en œuvre les initiatives d'économie sociale présentées à l'occasion du Budget de 2004, et le Conseil de recherches en sciences humaines

L'ÉCONOMIE SOCIALE

4 **Le gouvernement du Canada et l'économie sociale**
Alfred LeBlanc, Industrie Canada; Allen Zeesman, Développement social Canada; Janet E. Halliwell, Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

7 **Économie sociale et politiques publiques : L'expérience québécoise**
Louis Favreau, Université du Québec en Outaouais

16 **La recherche partenariale en économie sociale au Québec**
Jean-Marc Fontan, Université du Québec à Montréal

22 **Fait au Manitoba : Cadre stratégique et perspective de développement économique communautaire**
Eugene Kostyra, Gouvernement du Manitoba

26 **L'économie sociale au Manitoba : Concevoir une politique publique d'inclusion sociale**
Shauna MacKinnon, Centre canadien de politiques alternatives

30 **L'économie sociale au Canada : Concepts, données et mesure**
Alan Painter, Projet de recherche sur les politiques

35 **Le Portail d'achat responsable : Un outil d'intégration des valeurs**
David LePage, Fast Track to Employment

40 **Le rôle du gouvernement pour soutenir l'économie sociale**
Alan Painter, Projet de recherche sur les politiques

44 **Le débat sur les « bons d'approvisionnement » et l'économie sociale**
Stuart Sykes, Projet de recherche sur les politiques; Derek Hum, Université du Manitoba

48 **L'économie sociale et les zones d'ombre des parcours de vie**
Mel Evans, Middlesex University

54 **Les innovations sociales et l'institutionnalisation : Quelques pratiques émergentes**
Denis Harrisson, Université du Québec à Montréal

TÉMOINS

58 Conférence internationale sur l'engagement des communautés

61 Colloque international sur l'innovation et la transformation sociale

64 Les Congrès pancanadiens de développement économique communautaire et d'économie sociale 2004 et 2005

COIN DU LIVRE

67 The Cathedral Within: Transforming your Life by Giving Something Back

68 Co-operative Membership and Globalization

DONNÉES POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

71 Une analyse réticulaire du capital social et de la santé : Résultats et limites

Surveillez la prochaine édition d'Horizons sur travail vs famille

www.recherchepolitique.gc.ca

Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 1er étage,
Ottawa (Ontario) K1A 0A3

ISSN 1487-7090
Poste-publications - Publications Mail
Customer no 7000274

Canada

Gouvernement du Canada | Government of Canada
Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

HORIZONS
PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

L'équipe Horizons du PRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF
Jean-Pierre Voyer

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION
Richard Tate

RÉDACTEURS ADJOINTS
Sandra Franke
Alan Painter

PRODUCTION
Marissa Martin
Élisabeth Vu
Nancy White

Traduction et révision
PMF Services de rédaction Inc. et Tradulitech

Conception et mise en page
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le PRP ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter <www.recherchepolitique.gc.ca>.

Au 30 novembre 2005, l'existence des sites web cités dans le présent numéro a été confirmée.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca
Téléphone : 613 947.1956
Télécopieur : 613 995.6006

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006

du Canada (CRSH) a déjà développé de nouvelles possibilités de financement afin de promouvoir la recherche sur ce secteur d'activités.

Pour donner suite à l'intérêt accru du gouvernement envers l'économie sociale, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) s'est associé au CRSH, en septembre 2004, afin de parrainer une table ronde sur les besoins en matière de recherche sur les politiques pour soutenir l'économie sociale. Il a également invité des spécialistes à réfléchir sur ce thème dans le cadre d'une conférence sur les politiques sociales, en décembre de la même année. En juillet 2005, le PRP a diffusé *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*. Ce guide met l'économie sociale en contexte, cerne les questions de recherche qui permettraient d'étayer l'élaboration de politiques et de programmes, formule des suggestions quant à la façon de mener ces recherches et précise certaines sources d'information pertinentes.

Ce numéro d'*Horizons* s'inscrit dans le prolongement de la réflexion entreprise par le PRP sur l'économie sociale au Canada et tente de répondre à des questions interreliées : Pourquoi les gouvernements doivent-ils s'y intéresser? Quel rôle doivent-ils jouer en la matière?

Les articles présentés dans ce numéro ne prétendent pas faire le point sur ce qu'est l'économie sociale précisément. Les points de vue à cet égard divergent et reflètent la grande diversité d'expériences à travers le Canada. Ils visent plutôt à aider le lecteur à mieux comprendre les différentes formes et sphères d'activités de cette forme organisationnelle qui emprunte tantôt aux pratiques et principes du marché, tantôt à la provision étatique de services publics, tantôt au modèle communautaire mis de l'avant par les organismes à but non lucratif. En nous ouvrant à l'idée qu'il peut être avantageux de combiner les manières de faire et les principes sous-jacents à ces trois approches, on peut mieux apprécier le potentiel de l'économie sociale et comprendre son apport complémentaire comme « modèle de gestion du développement qui intègre les objectifs sociaux, économiques, culturels et environnementaux des communautés »[1]. On pourra ainsi être plus en mesure de situer le rôle que le gouvernement du Canada peut y jouer.

L'article de Louis Favreau présente un historique des événements qui ont amené le gouvernement du Québec à retenir, dès 1996, une définition large et inclusive de l'économie sociale qui comprend l'ensemble des mouvements coopératif et mutualiste de même que le champ couvert par le milieu associatif. L'article de Jean-Marc Fontan traite du rôle de la recherche dans la mise en œuvre de l'approche québécoise. L'auteur identifie les grands enjeux actuels de la recherche sur l'économie sociale et leurs implications pour les politiques publiques au Canada.

Les articles de Eugene Kostyra et de Shauna MacKinnon, complémentaires l'un à l'autre, abordent les politiques du gouvernement du Manitoba eu égard au développement économique communautaire (DÉC). On retrouvera des similitudes de même que des différences avec la perspective québécoise. En comparant le DÉC à l'économie

sociale, MacKinnon finira par convenir que les deux phénomènes visent les mêmes objectifs, soit une meilleure inclusion sociale et une plus grande équité socio-économique.

Ailleurs au Canada, on ne retrouve aucun autre modèle de DÉC ou d'économie sociale aussi profondément intégré au coffre à outils des politiques sociales ou économiques. Pourtant, comme l'explique Alan Painter dans son article, ce secteur représente environ 2,5 p. 100 du produit intérieur brut au Canada. L'économie sociale a connu un essor si important ces dernières années qu'il se taille maintenant une place suffisamment grande pour distinguer le Canada des autres pays développés.

L'économie sociale semble donc bien se porter. Pourquoi alors les gouvernements doivent-ils s'y intéresser davantage? Quel rôle peuvent-ils jouer? Dans son article, Denis Harrison démontre comment l'économie sociale prend sa source dans l'innovation sociale et alimente cette dernière en même temps. Il suggère que les raisons qui justifient un rôle pour les gouvernements dans le soutien à l'innovation technologique s'appliquent aussi au secteur de l'économie sociale.

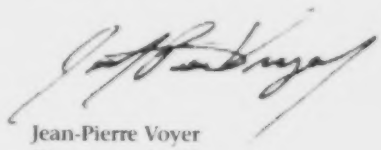
L'article de David LePage offre en ce sens un excellent exemple d'innovation sociale permettant le développement de l'économie sociale. En développant le Portail d'approvisionnement social, l'équipe de Vancouver « Fast Track to Employment » a créé un outil qui permet d'élargir un secteur du marché commercial pour y intégrer efficacement des objectifs sociaux et environnementaux.

Dans un second article, Alan Painter cite l'exemple du « Roasted Cherry Coffee House », une entreprise d'économie sociale à laquelle réfère le discours du Trône et s'interroge sur le rôle que devraient jouer les gouvernements quant au soutien à de telles entreprises. Il retient que l'économie sociale est un modèle prometteur, mais que les décisions d'investissements publics dans ce secteur d'activités doivent dépendre d'objectifs plus précis de même que de la capacité des organisations à les atteindre efficacement.

Stuart Sykes et Derek Hum alimentent le débat quant au rôle de soutien de l'État en proposant d'inclure, dans les options examinées, une approche basée sur un régime de bons d'approvisionnement. Cette approche veut que le soutien à l'économie sociale se fasse du côté de la demande plutôt que du côté de l'offre.

Mel Evans vient compléter la série d'articles de fond sur l'économie sociale en faisant lui aussi un détour du côté de la demande, mais cette fois, en mettant l'accent sur ce que l'économie sociale peut offrir aux individus à différents moments charnières dans leur parcours de vie. Son article est un véritable plaidoyer en faveur du rôle important que peut jouer l'économie sociale auprès des personnes marginalisées.

L'économie sociale permet de répondre simultanément à divers objectifs, de fournir des biens et des services à des personnes qui, autrement, ne pourraient y avoir accès et d'ouvrir de nouvelles avenues aux collectivités et aux groupes marginalisés. Les chercheurs ont encore beaucoup à apprendre sur les possibilités offertes par l'économie sociale. Il reste suffisamment de questions en suspens, d'observations et de résultats de recherche pour documenter plus avant le rôle des gouvernements dans le développement de l'économie sociale. Cette documentation devrait être multidisciplinaire et se pencher à la fois sur les fins et sur les moyens mis en oeuvre pour soutenir ce secteur d'activités.



Jean-Pierre Voyer
Directeur exécutif

Note

1 Présentation de Nancy Neamtan, un des chefs de file en matière d'économie sociale au Québec, lors de la table ronde organisée conjointement par le PRP et le CRSH à Ottawa, en septembre 2004.

Le gouvernement du Canada et l'économie sociale

Alfred LeBlanc
Industrie Canada

Allen Zeesman
Développement social Canada

Janet E. Halliwell
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

Industrie Canada appuie l'entreprise d'économie sociale

Alfred LeBlanc
Industrie Canada

Le discours du Trône de 2004 renfermait un engagement du gouvernement du Canada envers la promotion du développement de l'économie sociale par la mise en place des conditions qui en assureront la réussite et l'établissement d'un contexte favorable à sa croissance. Fin 2005, le Cabinet avait déjà approuvé le Projet pilote d'économie sociale qui permet de mettre en application des programmes ciblés afin de renforcer la capacité des communautés à développer des activités d'économie sociale. Ce projet pilote met l'accent sur les entreprises d'économie sociale, que l'on définit comme des entreprises gérées comme toute autre entité commerciale produisant des biens et des services pour l'économie de marché, mais dont le mode d'exploitation et l'utilisation des excédents visent à atteindre des objectifs sociaux et communautaires. Les apports de ces entreprises au développement économique, social et communautaire sont variés, allant de l'emploi des groupes désavantagés aux efforts pour relever des défis environnementaux locaux, en passant par la formation et le développement des compétences et la fourniture de logements à prix abordables.

Doté d'un budget de 132 millions de dollars, le projet pilote d'économie sociale comporte trois volets :

- une initiative pilote de 17 millions de dollars sur deux ans axée sur le développement de la capacité des organismes, des communautés et des entrepreneurs sociaux à mener ou à appuyer des entreprises d'économie sociale qui contribuent à l'atteinte des objectifs sociaux et environnementaux de la communauté;
- un Fonds pilote de capital patient de 100 millions de dollars sur cinq ans qui, sur le plan régional, permettra de financer les prêts et les capitaux patients des entreprises sociales en tenant compte de leurs besoins spécifiques et des difficultés relatives au démarrage et à la croissance[1];
- un fonds de 15 millions de dollars sur cinq ans pour soutenir la recherche en économie sociale, mobiliser des réseaux et favoriser le transfert de savoir. (Voir ci-dessous la description de J. Halliwell des activités du CRSH.)

La mise en œuvre du projet pilote exige un partenariat novateur entre Industrie Canada, Développement social Canada (DSC), ainsi que les quatre organismes de développement régional : FedNor, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les régions du Québec et la Diversification de l'économie de l'Ouest. Les programmes de développement des capacités et de capitaux patients seront offerts par l'entremise des quatre organismes régionaux, qui ont mené des consultations afin de déterminer comment maximiser l'efficacité de la mise en œuvre de ces initiatives dans leurs régions. La gestion du fonds de recherche sur l'économie sociale est assurée par le CRSH.

De plus, Industrie Canada et les organismes régionaux ont examiné l'accès aux programmes d'aide aux petites et moyennes entreprises (PME) par les entreprises sociales. Dans la plupart des cas, l'examen a montré que les entreprises sociales sont admissibles aux programmes d'assistance financière et non financière des PME. Nous étudions à présent les mesures envisageables pour sensibiliser les entreprises sociales à l'existence des programmes et

Alfred LeBlanc est directeur général de la politique stratégique au sein du Secteur politique d'Industrie Canada.

Allen Zeesman est directeur de la Direction du développement communautaire et des partenariats à Développement social Canada.

Janet E. Halliwell est vice-présidente exécutive du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Note du rédacteur :
Dans cet article, les représentants des trois ministères et organismes les plus actifs à ce jour décrivent les activités récentes et les plans pour l'avenir du gouvernement fédéral en économie sociale.

services aux PME d'Industrie Canada et mieux adapter les renseignements et services liés aux PME à leurs besoins.

Nous prévoyons en apprendre davantage sur les entreprises d'économie sociale, et trouver les façons les plus efficaces de soutenir leur développement et leur croissance au cours de l'étape de mise en œuvre du projet pilote. Nous poursuivrons notre collaboration avec les agences régionales et DSC afin de surveiller les impacts du projet pilote. Nous continuerons également à soutenir DSC dans l'élaboration du cadre de politiques plus global de l'économie sociale.

Note

1 Les entreprises sociales, les organismes communautaires et leurs fournisseurs de fonds utilisent de plus en plus le terme « capital patient » qui décrit les différentes formes d'investissements dont l'objectif est de permettre la réalisation d'avantages sociaux tout en générant un rendement financier.

Développement social Canada jette les bases d'une stratégie fédérale en matière d'économie sociale

Allen Zeesman
Développement social Canada

Le gouvernement du Canada est résolu à soutenir le développement des collectivités. Pour ce faire, dans son budget 2004, il a alloué 132 millions de dollars au renforcement de l'économie sociale au pays et s'est engagé à améliorer l'accès des entreprises sociales aux programmes offerts aux petites entreprises. Ces investissements permettent de soutenir les personnes qui mettent à profit leurs compétences en gestion d'entreprise dans des initiatives à but non lucratif visant à améliorer les conditions sociales et environnementales des collectivités.

Développement social Canada dirige la participation du gouvernement fédéral en matière d'économie sociale. En collaboration avec de nombreux ministères et organismes fédéraux, il s'emploie à augmenter le nombre de ressources et d'outils destinés à faire progresser l'économie sociale. Il jette aussi les bases d'une stratégie à long terme visant à orienter les efforts du gouvernement canadien en matière d'économie sociale.

En 2004, afin de soutenir la collaboration et la consultation indispensables au travail sur l'économie sociale, le Ministère a organisé une table ronde à l'échelle nationale pour promouvoir le dialogue et l'engagement de partenaires clés. Cette table ronde était composée d'environ 25 représentants des organisations d'économie sociale et de développement économique communautaire, des secteurs coopératif et commercial ainsi que de représentants des ministères concernés.

Le gouvernement du Canada reconnaît l'économie sociale comme une nouvelle priorité socio-économique et s'engage à en assurer le développement. Développement social Canada travaille sur le terrain pour mener à bien cette mission.

Le CRSH fait le lien entre les chercheurs et les organismes d'économie sociale

Janet E. Halliwell
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

Grâce à une affectation particulière de fonds de 15 millions de dollars sur cinq ans dans le budget fédéral de 2004, le CRSH du Canada a créé un programme novateur de soutien à la recherche sur l'économie sociale qui contribue à rassembler de nouvelles données. Les objectifs du programme sont :

- **contribuer** à définir les politiques, notamment un cadre réglementaire adapté, applicable à l'économie sociale;
- **améliorer** le rendement d'organismes et d'entreprises importants pour l'économie sociale au Canada;
- **démontrer**, par le biais d'inventaires, de statistiques, d'analyses comparatives et d'autres résultats de recherche, l'apport réel et potentiel de l'économie sociale au Canada;
- **renforcer** la contribution internationale du Canada dans des domaines propres à l'économie sociale tout en rehaussant sa visibilité.

Fondée sur le fructueux programme des Alliances de recherche universités-communautés du CRSH, l'initiative d'économie sociale regroupe, à titre de partenaires égaux dans le processus de recherche, des chercheurs au sein d'universités et de collèges et des représentants d'organisations communautaires.

Ce programme reflète en outre énormément le caractère régional unique à l'économie sociale du Canada. Afin d'assurer la représentation des différentes perspectives régionales dans les travaux de recherche, le CRSH a adopté une approche semblable à celle des centres Metropolis, qui passe par la création de réseaux dans six régions économiques du pays. Ces réseaux régionaux sont reliés à un regroupement national.

En août 2005, au terme d'un exercice intense d'examen par les pairs, le CRSH a annoncé l'octroi d'une aide au développement de quatre réseaux régionaux et du regroupement national. Ce dernier est, en somme, un réseau de réseaux. Dirigé par Ian MacPherson, de Victoria University, il constitue un forum pour les chercheurs et partenaires d'un océan à l'autre, coordonne leurs efforts de recherche et contribue au partage des résultats de recherche dans l'ensemble du pays et dans le monde. Les réseaux régionaux effectuent de la recherche sur des enjeux pertinents à leur région et contribuent à la formation des étudiants et des chercheurs de la communauté (voir l'encadré ci-dessous).

Même à ce stade précoce du programme, chercheurs et communautés établissent de solides partenariats. Les avantages de ces nouveaux efforts de recherche sont réciproques : les chercheurs ont accès aux organisations de l'économie sociale et les connaissent ainsi mieux, tandis que les organisations développent leur capacité et trouvent de nouvelles façons d'améliorer leur efficacité.

Le dernier volet de l'initiative d'économie sociale du CRSH porte sur de petites subventions pour des questions répondant aux besoins particuliers de partenaires communautaires du programme. Le CRSH travaille désormais en étroite collaboration avec le regroupement national et les réseaux régionaux à l'établissement des priorités de recherche pour un certain nombre de ces initiatives de moindre envergure.

Un deuxième concours pour la création d'un réseau régional dans le nord du Canada (y compris le nord du Québec et le Labrador) et l'autre en Alberta/Colombie-Britannique) est en cours.

Pour plus de renseignements sur l'initiative d'économie sociale, rendez-vous sur le site Internet du CRSH à l'adresse <www.sshrc.ca>.

L'initiative d'économie sociale du CRSH : les nœuds régionaux

Les noeuds régionaux	Dirigé par
Canada atlantique	Leslie H. Brown, l'Université de Mount Saint Vincent
Ontario	Jack J. Quarter, Université de Toronto
Québec	Jean-Marc Fontan, Université du Québec à Montréal
Nord de l'Ontario, Manitoba et Saskatchewan	Lou Hammond Ketilson, Université de la Saskatchewan

Économie sociale et politiques publiques
L'expérience québécoise

Louis Favreau
Université du Québec en Outaouais

Louis Favreau est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités à l'Université du Québec en Outaouais.

L'économie sociale québécoise et sa cohabitation active avec les pouvoirs publics (1960-2005)

Aujourd'hui, la reconnaissance de l'économie sociale au Québec ne fait plus de doute. Elle a franchi une nouvelle étape en s'insérant davantage dans l'espace public québécois depuis près de 10 ans avec le Sommet sur l'économie et l'emploi du gouvernement du Québec en 1996[1]. Elle est notamment représentée au Québec par deux regroupements :

- le Chantier de l'économie sociale, dont la principale mission est de promouvoir l'économie sociale comme partie intégrante de la structure socio-économique du Québec;
- le Conseil de la coopération du Québec dont la mission est de participer au développement social et économique du Québec en favorisant le plein épanouissement du mouvement coopératif québécois.

L'économie sociale ne forme donc pas un bloc homogène tant par ses secteurs d'activité économique que par les populations visées et les modes de fonctionnement. Ces entreprises se placent sous le signe de la diversité. Elles partagent certes les mêmes valeurs et principes de fonctionnement, mais forment des familles distinctes et sont engagées dans des réalités souvent fort différentes selon les secteurs d'activité où elles sont présentes, leur structure politique, leur maturité organisationnelle, etc. (Réseau d'investissement social du Québec, 2004).

Les trois familles de l'économie sociale québécoise : coopératives, mutuelles et associations

Dans la plupart des pays du monde, de nombreuses activités socio-économiques locales ont surgi dans les deux dernières décennies. C'est ce que plusieurs ont nommé une nouvelle économie sociale (NES) issue principalement de mobilisations sur l'emploi et le développement de nouveaux services collectifs de proximité tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

La mobilisation sociale à laquelle elle a donné naissance a été particulièrement forte. Elle s'est réalisée autour de quatre types d'initiatives :

- des initiatives de formation à l'emploi à partir d'associations favorisant des apprentissages divers liés au marché du travail.
- des initiatives de développement de services de proximité (services de garde, aide à domicile, habitat communautaire…).
- des initiatives de revitalisation économique et sociale croisant, à l'intérieur d'un processus d'intervention multi-activités, des acteurs divers engagés sur un même territoire.
- des initiatives de financement du développement des régions et des entreprises locales.

Au Québec comme ailleurs, ces expériences récentes sont souvent le produit d'une rencontre de l'association et de la coopération, du mouvement associatif et du mouvement coopératif (Perri 6 et Vidal, 1994). Cette nouvelle économie sociale est plus ou moins proche, selon les cas, de ses composantes « historiques » parce qu'elle

dispose, pour l'essentiel, des mêmes grands traits distinctifs la différenciant de l'entreprise privée et de l'entreprise publique, c'est-à-dire qu'elles sont :

- des entreprises qui, à l'origine, sont des regroupements de personnes avant d'être des regroupements de capitaux;
- des entreprises et des organisations dont la propriété est collective, propriété des usagers et/ou des salariés;
- des entreprises caractérisées par un fonctionnement démocratique inscrit dans un statut juridique d'association, de coopérative ou de mutuelle;
- des entreprises dans lesquelles le patrimoine est collectif (les surplus, profits et ristournes étant de caractère inaliénable);
- des entreprises dans lesquelles on retrouve une catégorie nouvelle d'acteurs, des gens issus de milieux populaires et de classes moyennes qui n'ont généralement pas baigné dans le monde de l'entreprise.

En termes plus généraux, le sens premier et fondamental attribué à cette forme d'économie est de s'associer pour entreprendre autrement selon l'heureuse formule de l'économiste Demoustier (2001).

Depuis une dizaine d'années, un courant important de recherche en économie sociale s'applique à la comprendre, en prenant en compte trois familles d'organisations, soit les coopératives, les mutuelles et les associations, et en les mettant en perspective comme partie prenante des réponses à la crise économique et à l'affaiblissement des États. Courant à l'origine francophone et latine, il dispose de relais au plan international (le Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC international), par exemple a des entrées dans certaines institutions internationales (le Bureau international du travail par exemple) et travaille à la mise en place de nouveaux réseaux internationaux.

Au plan analytique, ce courant de recherche a comme perspective d'examiner ces pratiques économiques combinant l'initiative et la solidarité à partir des paramètres suivants :

- il a recours à une classification à partir de trois grandes familles d'organisations plutôt qu'à une seule comme c'est le cas du courant américain et même canadien du « Non Profit Sector » lequel ne tient compte la plupart du temps que des associations (Vaillancourt, 2005).
- il relie, en aval, l'économie sociale aux mouvements sociaux et, en amont, aux alternatives à la mondialisation néolibérale (Favreau *et al.*, 2004).

Le tableau 1 décrit les trois grandes familles d'organisations.

TABLEAU 1
Typologie des familles de l'économie sociale

	Associations	Coopératives	Mutuelles
Objectifs (avec priorité à l'utilité sociale de l'activité sur sa rentabilité)	offre de service aux membres et/ou à la collectivité	offre de biens ou services aux membres (ex. coopérative de travail) ou à la collectivité (ex. coopérative de solidarité)	offre de services aux membres et à leur famille
Activités	biens et services collectifs sur les marchés (public ou privé)	biens et services marchands	services collectifs de protection sociale
Organisation démocratique (répartition du pouvoir)	conseil d'administration élu et assemblée générale des membres (une personne, une voix)	assemblée générale des membres (une personne, une voix)	assemblée générale des membres (une personne, une voix)
Mode d'affectation du surplus	Réinvestissement dans l'organisation	Ristourne aux membres et réinvestissement dans l'organisation	Réinvestissement dans l'organisation et fonds de réserve
Acteurs ou porteurs de projets	Regroupement de personnes (qui ne détiennent pas de capital)	Regroupement de personnes (qui ne détiennent pas de capital)	Regroupement de personnes (qui ne détiennent pas de capital)

Source : adaptation de la typologie développée par Defourny et Develtere (1999 : 37).

Nous privilégions cette approche pour comprendre l'économie sociale au Québec et ses différents acteurs et courants. C'est que les coopératives, les mutuelles et les associations ne peuvent être considérées uniquement comme de simples regroupements sectoriels. Elles sont des familles ou des composantes stratégiques, c'est-à-dire des organisations dont la trajectoire a une visée globale : elles ont une mission d'intérêt général. Ces familles ont cependant des légitimités particulières : une culture organisationnelle qui leur est propre, des filiations internationales propres, des financements propres... Elles ont aussi bâti, au cours des décennies, des filières de reconnaissance par les pouvoirs publics qui leur ont conféré des statuts juridiques et des capacités d'influence spécifiques.

Dans le cas du Québec, les coopératives et les mutuelles se sont regroupées au sein d'une même organisation, le Conseil de la coopération du Québec (CCQ). De leur côté, les associations sont formées de deux embranchements : 1) les entreprises d'« économie sociale » dans lesquelles on retrouve des organismes sans but lucratif (OSBL) investies dans des activités économiques et qui se regroupent au sein du Chantier de l'économie sociale; 2) les « organisations communautaires autonomes », qui se distinguent par leurs activités à dominante sociopolitique (advocacy) dont la majorité évolue au sein d'un Comité aviseur regroupant 23 « fédérations » et une douzaine de réseaux à vocation régionale.

L'économie sociale québécoise dans les 20 dernières années a beaucoup gagné en crédibilité politique. Mais quelle est la trajectoire sociopolitique des deux regroupements de l'économie sociale québécoise : comment l'économie sociale s'est-elle organisée pour sortir d'une approche trop micro? Comment interagit-elle avec les pouvoirs publics tout en se donnant des dispositifs structurants pour les communautés et les régions?

Légende

CCQ : Conseil de la coopération du Québec

OSBL : Organismes sans but lucratif

CDR : Coopératives de développement régional

SADC : Société d'aide au développement des collectivités

CLD : Centres locaux de développement

Le mouvement coopératif jusqu'au début des années 90

Créé au début des années 40, le CCQ opère son premier véritable tournant durant les années 60 et 70 dans le sillon tracé par les coopératives financières et agroalimentaires. On pense ici aux caisses d'épargne et de crédit (mouvement Desjardins), aux mutuelles (la SSQ par exemple) et aux coopératives agricoles. C'est dans cette période que se vit une première grande période de cohabitation active entre cette économie sociale principalement coopérative et les pouvoirs publics dans la foulée de la « Révolution tranquille ». Le mouvement Desjardins va, grâce à sa force de mobilisation mais aussi à cause du mouvement général d'affirmation économique dont est investi l'État québécois, prendre de l'expansion et devenir ainsi la plus importante institution financière québécoise par le truchement de nouvelles législations favorisant conjointement le développement d'entreprises publiques (Caisse de dépôt...) et le renforcement de l'économie sociale coopérative (Dupuis, 1997).

Les années 80-90 marquent l'arrivée d'une seconde grande phase de développement de la cohabitation active avec l'entrée en scène de nouvelles générations de coopératives engagées dans des secteurs émergents :

- en milieu urbain, des coopératives de travail, des coopératives d'habitation, des coopératives de consommation, des caisses d'économie dans les entreprises, des coopératives d'alimentation naturelle... souvent initiées par des organisations du mouvement communautaire, écologique ou syndical;
- en milieu rural, des coopératives de services de proximité de type garage coopératif, des coopératives d'approvisionnement (quincaillerie...), des coopératives forestières... dans la mouvance du syndicalisme agricole. Puis des fonds de travailleurs tels le Fonds de solidarité de la FTQ dans les années 80 et celui de la CSN, Fondaction, dans les années 90 feront leur apparition.

Les années 80-90 marquent aussi le coup d'envoi de l'intercoopération avec l'arrivée des Coopératives de développement régional (CDR), lesquelles, appuyées financièrement par les pouvoirs publics, vont accompagner la création de coopératives et travailler à les regrouper sur un même territoire pour constituer ce qu'on pourrait appeler la première génération de pôles régionaux d'économie sociale. Peu à peu, ces CDR en arriveront à

couvrir l'ensemble du territoire québécois, adopteront le découpage des régions administratives créées par le gouvernement du Québec et formeront une fédération affiliée au CCQ.

Tous ces nouveaux développements de l'économie sociale coopérative posaient cependant l'exigence d'une coordination à l'échelle du Québec. La fin des années 80 et le début des années 90 se révèlent être une période de profonde transformation de ce premier regroupement. Coup sur coup, le CCQ organise en 1990 un premier colloque, puis une trentaine de forums qui réuniront près de 4000 personnes et finalement des États généraux de la coopération en 1992 desquels sortiront un Manifeste invitant au « regroupement des forces dans chaque milieu et à l'échelle du Québec » afin d'en arriver à disposer d'entreprises qui contribuent à « enrichir le patrimoine collectif ».

À l'occasion de ces États généraux, le CCQ initie donc une réflexion sur son orientation. Mais il prend aussi l'initiative d'accueillir tous les secteurs coopératifs émergeant en son sein, lesquels formeront une dizaine de nouvelles fédérations. Puis, dans le cadre d'ententes de partenariat avec la Direction gouvernementale des coopératives, les programmes d'aide aux CDR et les fonds publics destinés aux coopératives et à leurs fédérations sont transférés au Conseil qui se voit dès lors octroyer un rôle de concertation, de représentation, d'animation et de coordination pour l'ensemble du mouvement coopératif. Il devient alors l'interlocuteur unique des coopératives auprès des pouvoirs publics.

Le Conseil de la coopération du Québec regroupe donc depuis près d'une quinzaine d'années l'ensemble des coopératives et des mutuelles du Québec (plus de 3000), de toutes les générations (de Desjardins né il y a 100 ans à celles plus récentes dans tous les secteurs tels le travail, l'habitation…) et dans toutes les régions (les CDR).

L'arrivée du Chantier d'économie sociale

Simultanément, les 20 dernières années (1985-2005) ont vu naître un certain nombre d'initiatives socio-économiques à caractère associatif surtout animées par le mouvement communautaire, par l'intermédiaire notamment du développement local dans sa version nouvelle, celle du développement économique communautaire (Favreau et Lévesque, 1996). C'est à la faveur du Sommet du gouvernement du Québec sur l'économie et l'emploi que surgit une troisième grande phase de cohabitation active par la reconnaissance d'un nouveau réseau des réseaux, le *Chantier de l'économie sociale* lequel devient, à partir de 1999, un nouvel interlocuteur auprès du gouvernement du Québec.

En effet, pour faire suite à une recommandation du Groupe de travail sur l'économie sociale du Sommet, un OSBL est constitué. Le Chantier sera dès lors investi des responsabilités suivantes :

- œuvrer, de concert avec les promoteurs et avec les ministères, à la réalisation des projets de création d'emplois ayant été acceptés au dit Sommet;
- représenter l'économie sociale, particulièrement les nouveaux secteurs identifiés, dans les instances nationales de partenariat;
- collaborer avec les ministères et organismes du gouvernement à l'élaboration de stratégies favorisant le développement de cette nouvelle économie sociale, à l'évaluation des programmes et mesures de soutien, de même qu'à l'élaboration d'indicateurs de résultats.

Avec l'arrivée du Chantier de l'économie sociale, on assiste alors à la pénétration de cette forme d'économie cette fois dans des secteurs d'activités relativement nouveaux, principalement associatifs, en partie arrivés à maturité tels les centres de la petite enfance, les entreprises d'aide domestique, les entreprises d'insertion…

Depuis sept ou huit ans, l'économie sociale québécoise évolue donc avec deux regroupements nationaux dont l'un regroupe les coopératives et les mutuelles et l'autre, plus récent, regroupe principalement des entreprises à statut associatif (OSBL).

L'économie sociale québécoise et la création de filières de cohabitation

En 1985, la relance de la concertation pour l'emploi vient d'abord d'initiatives relevant de la société civile, l'État étant provisoirement absent de la démarche en vertu de politiques plutôt néolibérales. La décennie 1990 est marquée par une initiative centrale de la société civile, celle du Forum pour l'emploi, qui réunira le patronat, les syndicats, les organisations communautaires, les universités et les administrations locales[2].

Le Forum pour l'emploi a constitué le coup d'envoi pour de nombreuses autres initiatives de concertation : les États généraux du mouvement coopératif lancés en 1990 et les États généraux du monde rural en 1991 de même que le Forum des municipalités l'année suivante. De fait, le Forum pour l'emploi ouvrait sur des initiatives de développement régional et local et, implicitement, sur l'économie sociale. Pour la première fois, on

identifiait des solutions nouvelles à la question épineuse du chômage en misant sur la concertation et le partenariat.

Une autre initiative de la société civile alimentera le débat sur le développement de l'emploi et de l'économie sociale : la Marche du Pain et des Roses (mouvement des femmes contre la pauvreté) sera le principal déclencheur de l'arrivée de l'économie sociale dans l'espace public à l'échelle du Québec des cinq dernières années de la décennie 90. Cet événement fortement médiatisé a contribué à faire avancer la reconnaissance du mouvement associatif, groupes de femmes et organisations communautaires en tête, comme acteurs pertinents sur les questions économiques. Et cette marche aura permis d'identifier les services de proximité comme un secteur d'activité à promouvoir.

Les mobilisations locales réalisées partout au Québec regroupent des acteurs qui représentent l'ensemble de la société; elles visent moins à demander à l'État de régler les problèmes qu'à trouver des solutions en misant sur l'apport de chacun des acteurs; et où le social et l'économique sont reliés différemment.

Après 1995, le gouvernement du Québec mise à nouveau davantage sur la concertation. En 1996, le Sommet initié par le gouvernement conduit à la mise sur pied de grands chantiers (emploi et économie) dont les résultats serviront à définir un « nouveau contrat social ». En matière d'emploi, l'évolution de cette décennie peut se schématiser autour des deux axes d'intervention suivants :

- La création et le maintien en emploi par le développement local : à ce titre les fonds de travailleurs fournissent un exemple probant par leurs investissements dans des PME régionales. Les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) sont déjà là (depuis 1985) et les Centres locaux de développement (CLD) seront de la partie des la fin des années 90.
- L'insertion en emploi par l'économie sociale : une partie du mouvement communautaire s'engage directement sur le terrain économique par l'entremise de l'économie sociale dans de nouveaux créneaux (entreprises d'insertion, centres de la petite enfance...).

L'émergence de nouvelles filières d'emploi au Québec

Le principal fil conducteur des deux dernières décennies est donc que de nouvelles filières de développement local et d'économie sociale se sont constituées. De nouvelles générations d'organisations et d'institutions d'économie sociale et de développement local vont faire partie d'un renouvellement du « modèle » québécois de développement, distinctement en cela du reste du Canada mais surtout en démarcation forte avec les États-Unis. C'est le croisement actif d'initiatives locales et de nouvelles politiques publiques qui fait l'originalité du développement économique et social québécois de ces deux décennies. D'où l'apparition, dans certains secteurs, d'une relative institutionnalisation de ces pratiques sous la forme de filières. Cette notion de « filière » met en relief l'insertion de ces pratiques dans une cohabitation institutionnelle avec les services publics.

Les nouvelles initiatives : portée générale et contribution particulière

Dans le champ de l'économie sociale et du développement local, ces mobilisations locales réalisées à l'échelle de tout le Québec, et non plus dans les seules régions éloignées ou en difficulté, innovent d'un triple point de vue :

- elles regroupent des acteurs qui représentent l'ensemble de la société : syndicats, patronat, citoyens, associations et organismes du secteur public;
- elles visent moins à demander à l'État de régler les problèmes qu'à trouver des solutions en misant sur l'apport de chacun des acteurs ici concernés;
- elles s'inscrivent dans une recherche de nouveaux référentiels de développement où le social et l'économique sont articulés différemment.

Tout en assumant une partie des contraintes liées à l'économie marchande, ces activités économiques cherchent à se distinguer qualitativement parce qu'elles pratiquent le principe « s'associer pour entreprendre autrement ». La fragilité économique de ces initiatives les aura conduites à adopter une démarche partenariale forte avec des institutions financières coopératives, certaines institutions caritatives ou associatives (fondations) et des instances parapubliques ou publiques locales tels les Centres locaux de services communautaires (CLSC), les municipalités, les SADC ou des CLD.

L'importance de ces filières renvoie principalement au fait qu'elles se structurent par la concertation entre

acteurs de la société civile avec le soutien actif de l'État. Plus qu'un ensemble d'initiatives locales de la société civile réseautées entre elles, l'émergence de ces filières marque un virage stratégique et collectif, d'abord opéré au sein des mouvements sociaux, mais qui s'est étendu à la grandeur de la société québécoise sous forme d'orientations partagées par tous les acteurs.

Notre analyse du contexte d'émergence de ces filières, telle que développée dans notre ouvrage sur ce sujet (Comeau *et al.*, 2001), démontre que les initiatives locales d'économie sociale et de développement local liées à la question de l'emploi se sont déployées sur une décennie (de 1996 à aujourd'hui) à travers tout le Québec selon une stratégie d'intervention nettement collective et offensive à la différence de l'approche nord-américaine néo-libérale et palliative ciblant quasi-exclusivement les sans-emploi :

- La filière de cohabitation active en développement local, en décentralisant des outils et des pouvoirs vers les acteurs locaux, a mis un net accent sur le soutien à des entreprises privées ou collectives locales susceptibles de redynamiser une économie de proximité et d'aménager des priorités locales de développement à l'échelle du Québec.
- La filière de cohabitation active en économie sociale, dans le contexte où l'impératif social de création d'emplois s'est fait plus urgent, a instauré dans l'espace public un véritable débat sur l'apport potentiel de ce tiers secteur, en termes d'emplois, de réponse viable à de nouveaux besoins et de démocratisation du développement.

Les politiques se fondent sur un mouvement bâti autour des notions de partenariat, de territoire, de développement local et d'entreprise collective.

L'interface entre les nouvelles initiatives locales et les pouvoirs publics

À l'heure d'une recherche de voies nouvelles pour repenser l'intervention de l'État, la nature distincte de la société québécoise en Amérique du Nord s'est donc affirmée dans le registre des dispositifs collectifs de développement économique. Comme un peu partout dans les pays développés, la crise de l'emploi et des formes d'intervention keynésiennes de l'État s'est traduite par l'essoufflement de politiques industrielles basées en grande partie sur des subventions directes aux entreprises ou encore, sur le plan de la redistribution, par la remise en question de mesures assurantielles passives.

Dans cette nouvelle dynamique, les pouvoirs publics n'ont pas tous réagi de la même façon et avec la même constance. Ont-ils soutenu les porteurs de projets à la bonne hauteur et de la bonne manière? Deux tendances sont apparues dans les années 90 : une première a d'abord voulu répondre aux urgences plutôt qu'aux besoins de développement. Par contre, dans le contexte de ces années d'incertitude institutionnelle, une ouverture est apparue à partir de 1996 en direction de politiques publiques transversales.

Sous la poussée des communautés locales et de mouvements sociaux, une politique publique transversale a émergé. Cette nouvelle tendance accorde beaucoup plus de crédit et d'autonomie aux initiatives. La politique qui a présidé par exemple à la naissance et au développement des CLD comme service péripublic de développement local paraît avoir favorisé, par delà la simple réparation des dégâts, la revitalisation économique et sociale de communautés et leur « empowerment », c'est-à-dire de nouvelles formes de gouvernance territoriale démocratiques, d'ailleurs en partie inspirées de l'expérience des SADC.

Le premier effet a été d'amorcer une nouvelle approche des problèmes. Le second a été d'introduire un processus d'intervention de moyen terme. Enfin, ces politiques font partie d'un mouvement plus large de régionalisation où tous les acteurs sociaux sont impliqués (entreprises, syndicats, coopératives, organisations communautaires, citoyens). Bref, ces politiques différentes font appel à un État proactif mais partenaire des collectivités locales. Elles se fondent sur une dynamique déjà à l'œuvre, celui d'un mouvement économique et culturel autour des notions de partenariat, de territoire, de développement local, d'entreprise collective etc., mouvement qui imprègne tous les acteurs importants de la société, non seulement les organismes à vocation sociale mais aussi un certain nombre d'entreprises et d'institutions publiques.

TABLEAU 2

Approches des rapports de l'État avec l'économie sociale

Développement économique et social	Rôle de l'État dans l'approche néo-libérale	Le rôle de l'État dans l'approche social-étatiste	Le rôle de l'État dans l'approche démocratique partenariale
Rôle de l'État et des services publics	Les services collectifs par le réseau public sont subsidiaires. Séparation de l'économique et du social	L'état central est prédominant dans le développement de services collectifs	L'État soutient le développement des communautés; il existe une collaboration active entre partenaires; nouvelle liaison de l'économique et du social
Rôle du marché	Le secteur privé est prédominant : développement économique extraverti; développement social en tant que résultat de la capacité du marché	Les entreprises et services collectifs publics façonnent le marché	Le privé joue un rôle complémentaire. Les services collectifs sont mixtes (publics, d'économie sociale et privés...) et coordonnés au plan national mais décentralisés
Rôle des associations et de la société civile	Gestion sociale de la pauvreté par des programmes ciblés de l'État pour assumer les effets négatifs du marché; sous-traitance confiée à l'économie sociale	Rôle complémentaire mais subalterne de l'économie sociale dans le développement de services collectifs	Construction conjointe de l'offre et de la demande de services collectifs. Coproduction et codécision
Rôle des citoyens	Citoyens consommateurs	Citoyens usagers des services	Citoyens co-producteurs des services et acteurs collectifs de développement

Note : Typologie inspirée des travaux de Vaillancourt et Laville (1998).

Le rôle de l'État dans le développement social : trois approches

En Amérique du Nord, le Québec peut être vu comme un laboratoire original de recherche de nouvelles avenues grâce à quelques innovations institutionnelles témoignant de la possibilité de passerelles nouvelles entre la société civile, l'État et le marché.

Une régulation misant sur le trinôme État, marché, société civile peut être une des clés du renouvellement de l'État social. Ici, la synergie ne se fait plus à deux (le marché et l'État) mais à trois (marché, État et associations). La question devient moins celle du plus ou moins d'État et davantage celle de la qualité démocratique de l'action de l'État et de la capacité de cohabitation active des institutions publiques avec leurs partenaires

dans l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux services collectifs pour les populations : co-production de services et cohabitation dans le cadre de nouvelles institutions de gouvernance démocratique. Pour clarifier notre propos, nous dégageons ici trois approches des rapports de l'État et des services publics avec l'économie sociale : néolibérale, étatiste, démocratique partenariale (référer au tableau 2).

Dans le dernier cas de figure, le modèle démocratique partenarial suppose une forte mobilisation des diverses composantes de la société civile. Il ne peut se réaliser sans le développement d'institutions appropriées que seul l'État, en dernière instance, peut mettre en place. Ce qui commande un fort investissement non seulement dans la démocratie représentative mais aussi dans la démocratie délibérative.

Dans cette perspective de renouvellement, l'État, par des programmes d'un nouveau type, se révèle un support essentiel. L'expérience québécoise le démontre. En deuxième lieu, l'État, par sa reconnaissance des initiatives de la société civile, donne droit à des espaces protégés. Il n'y a pas là concurrence déloyale mais bien équité quand des services réputés d'intérêt collectif (petite enfance, protection de l'environnement...) sont assumés par l'économie sociale. Le gouvernement fédéral, par ses nouvelles mesures d'économie sociale, ouvrira-t-il cette 4e période de cohabitation active avec l'ensemble des familles, courants et acteurs de cette nouvelle économie? Le dossier est ouvert et à suivre de près[1].

Mise en perspective historique et internationale de l'économie sociale

Il existe un lien étroit entre l'économie sociale québécoise et l'histoire internationale de l'économie sociale. Le Québec n'est pas un cas à part bien qu'il dispose de certaines originalités. Des plus récents travaux en la matière, on peut dégager les considérations suivantes :

- Cela fait 150 ans qu'un pan entier de l'économie s'est écarté – à des degrés divers – des lois du marché et de la régulation publique. Cette économie a été périodiquement éclipsée par la vision étatiste des gouvernements. Mais la crise de l'emploi, puis celle de l'État providence ont permis à l'économie sociale de sortir de l'éclipse de la période des « trente glorieuses » (1945-1975).
- L'économie sociale, tant coopérative qu'associative, est un héritage des classes populaires et des classes moyennes au même titre que le syndicalisme. L'histoire des *Pionniers de Rochdale* traduit fort bien ce point de vue général. Cette première coopérative, fondée en 1844, en banlieue de Manchester, ville par excellence de l'industrie textile du 19e siècle, a produit les principes de base de l'entreprise collective qui inspirent encore aujourd'hui le mouvement international de l'économie sociale.
- On assiste dans les 30 dernières années à un renouvellement de l'économie sociale un peu partout dans le monde. Au Québec, ce renouvellement passe notamment par deux regroupements qui exercent des fonctions d'interlocuteurs auprès des gouvernements et sont des lieux de concertation, de formation, de délibération à l'échelle du Québec.
- Partout dans le monde tout comme au Québec, l'économie sociale est plurielle (coopératives, mutuelles et associations) y compris dans ses formes nationales de regroupement, ce qui nécessite de mettre en œuvre une politique de concertation entre celles-ci (pour gérer les tensions et les concurrences), concertation qui ne tient qu'à la condition expresse de la reconnaissance mutuelle.
- L'économie sociale qui évolue sur le marché est confrontée historiquement au risque de la banalisation c'est-à-dire devenir un secteur d'entreprise comme les autres. Mais elle fait aussi la preuve que la démocratie ne s'arrête pas aux portes des entreprises.
- L'économie sociale qui évolue dans des missions de service public est de son côté confrontée historiquement au risque de la sous-traitance. Mais elle fait aussi la preuve qu'il est possible de renouveler l'État social au moins au niveau des communautés locales et des régions.
- Au plan international, malgré qu'il soit au cœur de l'Amérique du Nord et donc au cœur du néolibéralisme, le Québec fait figure d'exemple d'une société qui n'est pas complètement happée par ce dernier, parce que le Québec a réussi depuis 40 ans à faire cohabiter activement économie publique et économie sociale, ce qui donne beaucoup moins de prise à la seule logique marchande.

Bibliographie

Comeau, Y., L. Favreau, B. Lévesque et M. Mendell. 2001. *Emploi, Économie sociale et développement local : les nouvelles filières*, PUQ, Québec.

Defourny, J., P. Develtere et B. Fonteneau (dir.). 1999. *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles, De Boeck Université.

Demoustier, D. 2001. *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*, Syros, Paris.

Dupuis, J.-P. 1997. « Le rôle et la place de Desjardins dans le modèle québécois de développement économique » dans Lévesque B. (dir.) *Desjardins, une entreprise ou un mouvement?* PUQ, Québec, p. 203 à 217.

Favreau, L., A.S. Fall et G. Larose. 2004. *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Karthala (Paris) et PUQ (Québec).

Favreau, L. et B. Lévesque. 1996. *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*. PUQ, Québec.

Perri 6 et I. Vidal. 1994. *Delivering Welfare*, CIES, Barcelone.

Réseau d'investissement social du Québec (RISQ). 2004. *Guide d'analyse des entreprises d'économie sociale*, Montréal.

Vaillancourt, Y. 2005. « Le tiers secteur au Canada, lieu de rencontre entre la tradition américaine et la tradition européenne », communication à Paris, Colloque ISTR et EMES, avril.

Vaillancourt, Y. et J.L. Laville. 1998. « Les rapports entre associations et État », Revue du MAUSS, numéro 11, Paris, p. 119 à 135.

Notes

1 Plus récemment, fin 2004, l'économie sociale a été introduite dans la sphère publique à l'échelle du Canada.

2 En 1989 se tiendra un grand rassemblement national où les syndicats comptent 486 représentants; le socio-communautaire, 234 ; les coopératives, 192; les ministères, 181 et les entreprises privées, 132. Ce grand rassemblement national aura été précédé de forums dans toutes les régions du Québec.

3 Deux sites de recherche, le premier en économie sociale et en développement régional, le second en économie sociale internationale, sont produits par la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) de l'Université du Québec en Outaouais.

<w.uqo.ca/observer >

<www.uqo.ca/ries2001>

La recherche partenariale en économie sociale au Québéc

Jean-Marc Fontan
Université du Québec à Montréal

Jean-Marc Fontan est co-directeur de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale et professeur au Département de sociologie à l'Université du Québec à Montréal.

Depuis le discours du Trône d'octobre 2004, l'économie sociale est devenue une réalité bien présente au sein de l'agenda politique canadien. Au Québec, une mise à l'agenda similaire a été réalisée en 1995, par la Fédération des femmes du Québec via la marche Du Pain et des roses et les revendications qui y étaient associées, et concrétisée lors du Sommet socioéconomique du Québec tenu en 1996.

Qu'est-il entendu par économie sociale? Comment sont produites les connaissances dans ce secteur d'activités? Quels enjeux politiques sont soulevés par ce secteur d'activités? Trois questions auxquelles nous allons apporter des éléments de réponse dans les pages qui suivent.

L'économie sociale?

L'économie sociale est constituée par des organisations sociales ou des entreprises collectives consolidées ou en émergence appartenant aux secteurs coopératif, mutuelliste ou associatif. Cette économie se différencie de l'économie privée. Elle repose sur l'engagement citoyen à partir duquel sont actualisées des aspirations individuelles et collectives et sont expérimentées des solutions socio-économiques novatrices en réponse à des problèmes sociaux ou économiques. Au Québec en 2001, l'économie sociale est constituée de 7 151 entreprises collectives et organisations sociales qui emploient 124 302 personnes et réalisent un chiffre d'affaires de 17,2 milliards de dollars[1].

Cette économie est fort diversifiée. Elle est présente dans toutes les régions du Québec, et ce, tant en milieu métropolitain, urbain que rural. À titre indicatif des champs touchés par l'économie sociale mentionnons les secteurs financiers, de la culture, du loisir et du tourisme, des télécommunications, de l'agro-alimentaire, du transport, du logement, de la vente au détail, de l'aide domestique et des services sociaux. L'économie sociale, à l'image de l'économie privée, est une économie largement constituée de petites entreprises et organisations. Elle compte sur la présence de grandes entreprises et peu de très grandes firmes.

Bien que l'économie sociale soit un domaine d'importance pour le développement social, culturel, politique ou économique des communautés canadiennes, cette économie, de 1800 à 1950, a été relativement peu étudiée. La connaissance sur cette dernière provient de petits projets de recherche inégalement disséminés dans le temps et sur le territoire canadien ou québécois.

Enjeux canadiens du développement de la recherche en économie sociale

Du point de vue de la recherche, quatre enjeux apparaissent clés pour assurer le développement du secteur de l'économie sociale.

Un premier enjeu relève à la fois de la recherche fondamentale et de la recherche partenariale. Il porte sur la production et la valorisation de nouvelles connaissances sur le secteur canadien de l'économie sociale et son impact sur le développement de la société. Tant le terme économie sociale que les initiatives relevant de l'économie sociale sont mal connues au Canada. S'il est aisé de dresser un portrait de l'économie sociale en Angleterre, en Belgique ou en France, il est difficile de présenter un tel portrait pour le Canada. Différents travaux de recherche permettent de présenter des portraits sur plusieurs des composantes de l'économie sociale, notamment sur l'économie coopérative, sur le secteur à but non lucratif ou encore sur les initiatives de développement économique communautaire. Par contre, nous sommes dans l'impossibilité de produire un

portrait unifié de l'économie sociale au Canada. Au sein des acteurs sociaux de la société civile canadienne, il n'existe pas de définition consensuelle sur le terme économie sociale. Une telle définition reste à construire.

Un deuxième enjeu est théorique. Il porte sur le rôle joué par l'économie sociale dans la médiation des rapports entre l'économique et le social. Il s'agit de voir en quoi et comment l'économie sociale contribue au renouvellement des modalités de régulation des sociétés. Elle le fait dans un contexte politique et une conjoncture économique renouvelée où l'État et le marché collaborent de plus en plus avec la société civile pour mobiliser de façon innovante un ensemble de ressources sociétales. Dans cette optique, il importe de mesurer l'apport de l'économie sociale à la définition ou à la redéfinition des politiques publiques et du modèle de développement d'ensemble de la société canadienne.

Un troisième enjeu de recherche porte sur l'apport spécifique de l'économie sociale au développement des territoires, particulièrement des territoires aux prises avec des processus de dévitalisation socio-économique. Concrètement, cet enjeu s'adresse à la production de connaissances liées à l'impact du développement de l'économie sociale sur le bien-être des collectivités.

Le quatrième et dernier enjeu de recherche porte sur le développement d'outils concrets d'intervention. L'économie sociale est en pleine expansion et en forte croissance. Cette réalité exige d'approfondir notre connaissance et notre compréhension des mécanismes de fonctionnement de l'entreprenariat social ou collectif. Cet entreprenariat demande la mise en place d'outils et de services propices à la consolidation des filières existantes de l'économie sociale ou à la création de nouvelles filières.

Sur ce point, les besoins des acteurs sont clairs. La survie et le développement des organisations sociales ou des entreprises collectives émergentes dépendent d'avancées cognitives à réaliser dans nombre de domaines dont ceux liés : à la gestion démocratique; au développement des ressources humaines; aux conditions et relations de travail; à de nouvelles formes de capitalisation et à l'évaluation des résultats et des impacts de l'économie sociale. Des études sont à réaliser sur le fonctionnement démocratique de cette économie, tant sous l'angle de la gestion collective, de la responsabilité sociale et de l'éthique que du rapport avec la communauté et le développement local.

Les entrepreneurs collectifs désirent être entendus politiquement avec la même attention que le sont les entrepreneurs du secteur privé.

Le développement des connaissances sur l'économie sociale permet certes d'approfondir notre compréhension du fonctionnement de l'économie canadienne, il permet aussi d'alimenter les réflexions entourant la production de politiques publiques.

Économie sociale et politiques publiques

Les travaux de recherche en économie sociale nous indiquent que les demandes historiques adressées à l'État par les entrepreneurs collectifs de l'économie sociale ont essentiellement porté sur deux revendications centrales.

Premièrement, les entrepreneurs collectifs désirent être entendus politiquement avec la même attention que le sont les entrepreneurs du secteur privé. C'est-à-dire, avec le même type de reconnaissance, d'aide, de mobilisation de ressources et d'intérêt, que ce que l'État a accordé et accorde toujours aux entreprises privées, et ce, dans l'ensemble des champs de juridiction de l'État : éducation, développement économique, développement social, culture...

Cette revendication historique est toujours valide. Non seulement l'écart persiste entre le niveau d'attention et d'aide publique accordé au secteur privé et celui consenti au secteur associatif et collectiviste, mais il tend aussi à se creuser en raison des nouveaux besoins découlant des transformations que connaît la société canadienne via son insertion dans un environnement de plus en plus mondialisé (ALENA, nouveaux Accords de l'OMC, etc.). Dès lors, le discours public et la représentation que l'État se fait de ce qu'est la société canadienne et du comment elle est appelée à évoluer doit tenir compte du potentiel de création et de régulation porté tant par la société civile que par l'économie sociale.

Deuxièmement, les entrepreneurs collectifs demandaient que soit prise en compte la spécificité de l'économie sociale.

De un, l'économie sociale met en scène un mode de gouvernance organisationnel reposant sur une conception égalitaire du droit de parole et des mécanismes décisionnels. Le principe du « une voix un vote » rend compte d'une logique de distribution du pouvoir qui diffère de celle présente dans l'actionnariat privé où le droit de vote est proportionnel à la quantité de capital détenu dans l'entreprise. Dès lors, les modalités de capitalisation diffèrent. Au sein d'une entreprise collective, cette spécificité peut constituer une contrainte pour des organisations financières ou des investisseurs privés qui s'attendent à associer de façon traditionnelle leur investissement à une part proportionnelle de pouvoir dans la prise de décision.

De deux, l'économie sociale regroupe un ensemble d'organisations dont la mission est partagée entre des préoccupations sociales et économiques. Elles poursuivent à la fois des objectifs sociaux et économiques et visent tant une viabilité économique qu'une rentabilité sociale. Dès lors, le fait que nombre des entreprises ou organisations d'économie sociale en émergence soient nées en réponse à une urgence sociale où à des besoins sociaux non répondus par l'État et le marché, a une incidence sur la façon de concevoir la rentabilité sociale et la viabilité économique. Ces dernières ont peu d'éléments de ressemblance avec la rentabilité économique recherchée par une entreprise privée ou le type de responsabilité sociale que se dote une entreprise privée.

De trois, si les motifs sous-jacents à la création d'entreprises de l'économie sociale obéissent à des rationalités qui ne correspondent pas à celles mises de l'avant par l'entrepreneur privé, qui se résume très caricaturalement à la recherche de profit, il importe d'évaluer la performance d'une organisation d'économie sociale de façon différente. Il importe aussi de prendre en considération le principe que la croissance pour la croissance n'est pas un objectif en soi porté par le projet de développement de la société mis de l'avant par les entrepreneurs collectifs et les organisateurs sociaux de l'économie sociale. L'économie sociale conçoit le développement dans sa totalité où croissance économique doit aller de pair avec développement social, dans le respect des valeurs démocratiques et environnementales.

Dès lors, penser « aider, appuyer, soutenir » des entreprises d'économie sociale avec les mêmes réflexes et schèmes de pensée que ceux utilisés pour l'entreprise privée est inapproprié. D'où la deuxième revendication historique du secteur de l'économie sociale : avoir des programmes qui tiennent compte du projet, des valeurs et des principes promus par l'économie sociale – des programmes qui seraient créés spécifiquement pour ce secteur ou qui pourraient avoir une portée générale avec la possibilité de s'adapter pour tenir compte des spécificités de la population des entreprises collectives et des organisations sociales.

La co-construction des politiques publiques permet d'innover socialement dans la façon dont sont pensées et déployées les politiques publiques.

Ce rappel fait, nous sommes en mesure d'identifier une troisième grande revendication et des pistes d'action en matière de politiques publiques.

La troisième revendication porte sur l'enjeu de la co-construction des politiques publiques. En privilégiant une approche partenariale lors de la construction des politiques publiques, ces dernières seraient plus adaptées aux besoins et aux réalités par les populations, les organisations ou les territoires pour lesquels elles sont développées. Opter pour un processus de co-construction permet d'innover socialement dans la façon dont sont pensées et déployées les politiques publiques.

Une première piste consisterait à mesurer l'écart en termes d'offre et de support offert aux entreprises privées versus l'offre et le support public offert aux entreprises d'économie sociale. La mesure de cet écart donnerait un aperçu de l'horizon de travail à combler et permettrait d'établir un plan de mise à niveau de l'action et de l'offre de services publics dans les différents secteurs de la société. À titre indicatif, quelle place occupe le discours sur l'économie sociale versus celle occupée par l'économie privée dans le curriculum cognitif dispensé aux niveaux d'enseignement primaire et secondaire? En quoi les services de développement des ressources humaines de la main-d'œuvre canadienne prennent-ils en considération la formation à l'entreprenariat collectif, au bénévolat et à la co-gestion en organisation? En quoi les programmes de support aux entreprises sont-ils adaptés pour faire face aux spécificités portées par les entreprises sociales ou collectives?

Une deuxième piste de travail consisterait à explorer les mécanismes qui permettraient de prendre en considération la nature plurielle de la mission des entreprises d'économie sociale en favorisant des actions publiques décloisonnées et transversales entre ministères et agences ou entre échelles d'intervention (fédérale, provinciale et municipale). À cette fin, il serait approprié de dresser une cartographie des instances publiques qui sont directement et indirectement interpellées par la réalisation du mandat de différents ministères à l'égard de l'économie sociale et, de façon conséquente. Il serait approprié d'étudier

des scénarios de concertation entre ces ministères de façon à développer une approche intégrée d'appui au développement de cette économie.

Une troisième de piste travail viserait, de façon plus précise, à trouver des réponses aux problèmes spécifiques qui affectent le développement du secteur de l'économie sociale. Au cours des cinq à sept dernières années, il y a eu un fort mouvement de création d'entreprises collectives et d'organisations sociales dans ce secteur. Dès lors se posent actuellement des problèmes en termes de croissance et de stabilisation des activités au sein de ces organisations. Les besoins portent sur des questions relatives à l'adaptation de certaines lois ou législations, de normes ou de critères d'intervention d'agences publiques, et sur la capitalisation et l'aide à la gestion de projets définis en fonction d'une mission partagée entre la réalisation d'objectifs économiques et d'objectifs sociaux. Pour répondre à ce type de besoins, il s'agit essentiellement :

- d'adapter et de modifier le cadre normatif et législatif de programmes existants ou de créer de nouvelles normes ou lois pour appuyer le développement du secteur de l'économie sociale;
- d'agir de façon traditionnelle par une mobilisation de fonds publics, donc d'injecter des sommes dans des programmes et des mesures adaptées à la population des entreprises collectives et des organisations sociales;
- de voir à la mise en place de services conseils de première, deuxième et troisième lignes adaptés aux besoins de l'entreprenariat collectif.

Une quatrième piste de travail porterait sur le renforcement du système national d'innovation en économie sociale. Un tel système est constitué au Québec à partir de deux grands pôles d'organisations – liées à l'économie sociale en général ou à l'économie coopérative en particulier – offrant des services tant aux organisations sociales qu'aux entreprises collectives. Il y aurait avantage à mieux faire connaître le modèle développé au Québec. L'objectif ne serait certes pas de vouloir développer par le haut (top-down approach) un système d'innovation canadien en économie sociale dont le mandat serait de s'assurer qu'un seul et même modèle d'intervention en économie sociale s'implante d'un bout à l'autre du pays. Au contraire, il serait approprié de mettre en place un système qui renforcerait les dynamiques régionales et locales (bottom-up approach).

Dès lors, le travail en matière de politique publique consisterait à dresser des profils régionaux de l'état de développement de l'économie sociale canadienne, d'identifier les dynamiques relationnelles qui y sont associées et les cultures qu'elles représentent, d'appuyer les constituantes des systèmes régionaux en place, de faciliter l'émergence de structures de support (services réels de support à l'entreprenariat collectif) là où peu ou pas d'infrastructures existent. Au plan national, une telle stratégie pourrait aussi conduire à la mise sur pied, en partenariat avec les réseaux existants de l'économie sociale, du développement économique communautaire et du tiers secteur, d'un organisme partenarial universités, communautés, État et marché de type *Observatoire national en économie sociale*.

Une cinquième et dernière piste de travail porterait sur la fonction régalienne que joue l'État. Ce dernier s'est historiquement doté de moyens pour réaliser des évaluations, établir des états de la situation et susciter des débats autour d'enjeux liés au développement global, sectoriel ou territorial de la société canadienne. À cette fin, différents outils ont été mobilisés et continuent de l'être. Nous pouvons associer l'octroi récent de fonds au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour la création d'un programme de subventions à l'économie sociale comme un exemple de ce type d'intervention. Ce genre de mesures aurait avantage à être encouragé tant du côté de l'État que des autres parties prenantes de la société. Le développement de l'économie sociale demande et passe aussi par la mobilisation d'autres réseaux. Sur ce point, le monde de la recherche constitue une interface intéressante pour faciliter la mise en relation entre des acteurs sectoriels afin de permettre l'amorce de dialogues puis de collaboration entre des secteurs – privé et communautaire par exemple – qui sont naturellement enclins à s'ignorer.

Mise en contexte sur la recherche en économie sociale au Québec

L'histoire de l'économie sociale nous indique que sa structuration accompagne tant le développement de l'industrialisation que l'émergence des premiers mouvements sociaux européens et nord-américains. Si le terme économie sociale est couramment utilisé en Europe, entre le milieu du 19e siècle et la première décennie des années 1900, il est presque inexistant sur le territoire canadien et nord-américain. Entre 1920 et 1980, la montée en puissance des coopératives dans les pays développés, de la doctrine coopérative, de son système d'organisations et des politiques publiques vouées à son développement, le terme économie sociale est rapidement occulté par celui d'économie coopérative.

Au Québec, les premiers écrits relevant de ce que l'on appellerait ultérieurement l'économie sociale sont principalement le fait d'intervenants ou d'acteurs sociaux qui, au 19e siècle, proposent une façon alternative de penser le rapport au marché et à la société. À ces écrits, de nature pamphlétaire, s'ajoutent, au début du 20e siècle, des travaux théoriques produits par des intellectuels du monde de l'éducation supérieure. Ils le font afin de promouvoir l'économie coopérative perçue alors comme un domaine d'intervention pouvant faire contrepoids aux insuffisances de l'économie libérale.

Les travaux de recherche portant sur les autres composantes de l'économie sociale, principalement sur le mouvement associatif à vocation juridique non coopérative, émergent de façon significative à partir des années 1950.

Une première période de travaux (1950-1980) donne lieu à des « recherches-action » très liées au militantisme universitaire qui prend forme à l'époque. Cette période s'étend sur une trentaine d'années et permet la production de recherches thématiques et sectorielles sur différents mouvements sociaux dont le mouvement syndical, le mouvement communautaire, le mouvement coopératif ou le mouvement féministe. Au cours de cette période, il est intéressant de noter l'apparition de petits projets de recherche-action qui associent de façon très expérimentale des chercheurs et des acteurs sociaux.

Cette période voit naître deux centres de recherche dédiés aux entreprises collectives : le Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC-Canada)[3] et l'Institut de recherche et d'enseignement pour les coopératives (IRECUS, Université de Sherbrooke)[4]. Le CIRIEC-Canada a été fondé en 1967. Il regroupe des chercheurs et des représentants d'organisations de l'économie sociale et de l'économie publique. Parallèlement à la mise sur pied du CIRIEC sont développés à l'Université Sherbrooke des mécanismes de soutien au développement de la formation et de la recherche sur l'économie coopérative et à l'Université du Québec à Montréal (UQAM)[4] le Service aux collectivités, lequel a pour objet d'établir des liens entre les chercheurs universitaires et des organisations communautaires, des groupes de femmes, des organisations syndicales et des organisations du monde de la culture.

Avec la création de la Chaire de coopération en 1968, de l'IRECUS en 1976, du Réseau des universités des Amériques en études sur les coopératives et les associations (UniRcoops) en 1995[5], de la Chaire Desjardins de coopération et développement du milieu en 1999[6], et de son programme de formation coopératif, l'Université Sherbrooke se définit comme l'université québécoise spécialisée dans le domaine de la coopération. Mentionnons aussi la création en 1975 du Centre de gestion des coopératives à l'école des Hautes études commerciales (HEC)[7].

Une deuxième période de travaux sur l'économie sociale (1980-2000) prend forme avec le développement de programmes de financement au sein de nouvelles structures d'appui à la recherche, lesquelles sont implantées par les paliers fédéral et provincial. Dès 1977, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), et à partir de 1979 pour le Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS) et le Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR)[8], offrent des subventions pour soutenir des recherches conduites par des équipes sur des thématiques générales ou ciblées. Ces programmes appuient, dans un premier temps, la formation de petites et moyennes équipes de recherche (décennie 1980) puis favorisent (décennie 1990) l'implantation de grandes équipes de recherche. Il est à noter qu'en 1984, le ministère de l'Éducation du Québec, via le Fonds des services aux collectivités, est le premier organisme subventionnaire public à financer le développement de la

recherche partenariale en sciences humaines, c'est-à-dire à permettre la mise en place de projets de recherche qui associent étroitement des chercheurs et des acteurs sociaux dans la conception et la gestion d'équipes et de projets de recherche. Le CQRS emboîtera le pas quelques années plus tard en mettant sur pied un programme de financement pour l'implantation d'équipes de recherche associant en partenariat des chercheurs et des praticiens.

En 1987, la Chaire de coopération Guy-Bernier est créée par l'intermédiaire de la Fondation de l'UQAM avec l'appui financier de la Fédération des caisses populaires Desjardins et Montréal et de l'Ouest du Québec[9]. En 1988, le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est implanté[10]. Ce dernier est le premier centre de recherche québécois à développer au sein de sa programmation de recherche un axe de travail portant exclusivement sur l'économie sociale. En 1992, peu après la création du CRISES, est mis sur pied à l'UQAM le Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS)[11], et à Hull la Chaire de recherche en développement communautaire devenue la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités en 2002 (CRDC-GERIS)[12]. Le LAREPPS est un des premiers centres de recherche à associer étroitement des chercheurs et des praticiens autour de la production de recherches-action. En 1997, le LAREPPS développe une Équipe de recherche économie sociale, santé et bien-être. Cette équipe reflète la montée en importance du champ de l'économie sociale et du développement de la recherche partenariale.

En 2000, est créée à l'UQAM, en partenariat avec le Chantier de l'économie sociale[13] et des organisations du milieu de l'économie sociale et du milieu syndical et sous la forme d'un consortium entre l'Université du Québec en Outaouais, l'Université du Québec à Chicoutimi et l'Université Concordia, une Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS)[14]. L'ARUC-ÉS est le premier centre de recherche interuniversitaire québécois entièrement dédié à la recherche partenariale en économie sociale. Depuis, plusieurs structures de recherche ont été implantées, dont l'Observatoire en économie sociale et en développement régional (Université du Québec en Outaouais)[15], la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (UQAM)[16], et la Chaire de recherche du Canada en économie sociale (UQAM)[17].

Au fil de la décennie 1990 et du début des années 2000, l'UQAM, en lien avec les autres constituantes du réseau Université du Québec, est devenue un pôle d'excellence en recherche fondamentale et en recherche partenariale portant sur l'innovation sociale, le développement social et l'économie sociale. Ses nombreuses équipes regroupent des chercheurs sur des bases multidisciplinaires, interfacultaires, interuniversitaires, interrégionales et partenariales.

Tout dernièrement, la mise sur pied par le CRSH d'un programme de recherche entièrement dédié à l'économie sociale a permis d'allouer quinze millions de dollars sur cinq ans (2005-2010). Le dit programme de subventions à l'économie sociale du CRSH permettra de financer la création de six Centres régionaux de recherche au Canada, un pour chacune des régions canadiennes identifiées par le programme, et d'un Centre national de recherche en économie sociale. À partir de 2006, le même programme permettra de soutenir, pour quelques années, des projets de recherche concertée en économie sociale[18].

Notes

1 Un portrait statistique complet est accessible sur le site du Chantier de l'économie sociale : <www.chantier.qc.ca> (section données statistiques). Le portrait a été produit en 2002 par le Bureau de l'économie sociale et la Direction des coopératives du gouvernement du Québec en lien avec le Chantier de l'économie sociale.

2 CIRIEC-Canada : <www.ciriec.uqam.ca/presentation.html>.

3 IRECUS : <www.usherbrooke.ca/irecus/>.

4 SAC-UQAM : <www.sac.uqam.ca/>.

5 UniRcoops : <www.unircoop.org/>.

6 Chaire Desjardins de coopération et développement du milieu : <www.usherbrooke.ca/medias/communiques/1999/oct/chaire.htm>.

7 Centre de gestion des coopératives : <web.hec.ca/centredesjardins/>.

8 Ces fonds sont actuellement fusionnés au sein du *Fonds québécois de recherche sur la société et la culture* (FQRSC).

9 Chaire de coopération Guy-Bernier : <www.er.uqam.ca/nobel/ccgb/index.html>.

10 CRISES : <www.crises.uqam.ca/>.

11 LAREPPS : <www.unites.uqam.ca/essbe/>.

12 CRDC-GERIS : <www.uqo.ca/crdc-geris/>.

13 Chantier de l'économie sociale : <www.chantier.qc.ca/>.

14 ARUC-ÉS : <www.aruc-es.uqam.ca/>.

15 Observatoire en économie sociale et en développement régional : <www.uqo.ca/observer/SocialGeneral/>.

16 Chaire responsabilité sociale et développement durable : <www.ceh.uqam.ca/>.

17 Chaire de recherche du Canada en économie sociale : <www.unites.uqam.ca/src/regroupements/chaire-canada-economie-sociale.htm>.

18 Voir l'article rédigé par J. Halliwell dans ce numéro de Horizons. Pour plus de détails, visiter le site web du CRSH : <www.sshrc-crsh.gc.ca>.

Fait au Manitoba
Cadre stratégique et perspective de développement économique communautaire

Eugene Kostyra
Gouvernement du Manitoba

Si le concept d'économie sociale est relativement nouveau pour la plupart des Manitobains, la province, quant à elle, a de nombreux antécédents en matière de développement économique communautaire (DEC) et le gouvernement a pris une part active à l'élaboration des politiques à cet égard.

Le développement économique communautaire est une méthode de développement axée sur la communauté, dont les objectifs sociaux, économiques et environnementaux consistent à bâtir des collectivités en santé et économiquement viables. En misant sur les forces et les besoins locaux, le DEC offre des débouchés aux Manitobains, en mettant l'accent sur l'inclusion sociale, l'équité sociale et la responsabilisation. Au Manitoba, le DEC axe ses efforts sur les collectivités historiquement exclues de l'économie générale et vise à un partage plus équitable des profits de la croissance économique.

Le défi d'un gouvernement provincial est de soutenir les efforts de développement communautaire sans altérer les caractéristiques locales. En 2000, le gouvernement manitobain a entrepris l'élaboration d'un outil de soutien au développement économique communautaire destiné aux ministères et a défini, en collaboration avec des praticiens du DEC, un cadre stratégique et une perspective de DEC désormais en usage au sein du gouvernement.

Le cadre stratégique et la perspective du DEC intègre à la fois la recherche et les pratiques locales. Le premier sert de guide aux ministères qui désirent appuyer des initiatives économiques communautaires globales qui présentent de multiples facettes. Il définit les cinq objectifs et les dix principes qui sous-tendent l'approche de DEC au Manitoba (voir encadré). Le gouvernement manitobain s'inspire ainsi d'une version légèrement modifiée des principes élaborés par les travailleurs-propriétaires de la Neechi Foods Co-op Ltd. (Winnipeg, 1993) et qu'avaient déjà adoptés diverses organisations manitobaines[1].

La perspective du DEC, quant à elle, facilite la compréhension et l'application de la stratégie du gouvernement en matière de DEC. Elle énumère une série de questions portant sur les dix principes qui permettent d'améliorer les programmes et les politiques. Étant donné la diversité des programmes et politiques de DEC, il est recommandé aux utilisateurs de faire preuve de souplesse et d'adapter cette perspective à leur propre contexte.

Eugene Kostyra est le secrétaire du Comité du Cabinet sur le développement local et économique du gouvernement du Manitoba.

Les cinq objectifs du DEC

1. Renforcer les capacités des collectivités;
2. Favoriser le développement de la fierté individuelle et communautaire, de l'autonomie et du leadership;
3. Consolider les connaissances et les compétences;
4. Créer des entreprises répondant aux besoins sociaux, économiques et environnementaux;
5. Favoriser un développement économique équilibré, équitable et durable.

En plus d'un cadre stratégique, le gouvernement a besoin d'une structure efficace de gestion des activités de DEC. On a souvent évoqué le besoin d'une gestion horizontale pour éliminer ou réduire les obstacles à la créativité et à l'innovation.

Le modèle sur lequel s'appuient les politiques manitobaines de DEC témoigne d'une volonté dans ce sens. L'approche collective utilisée pour l'élaboration du cadre stratégique et de la perspective est le fruit du travail d'une équipe d'analystes des politiques et des programmes provenant de différents secteurs du gouvernement. Étant donné le succès de cette approche collaborative, il a été suggéré de recourir à une approche interministérielle dans leur application également.

Afin de faciliter les relations de travail interministérielles au sein de la structure actuelle, le gouvernement manitobain a décidé de confier l'application de la politique de DEC à un organisme gouvernemental central : le secrétariat du Comité du Cabinet chargé du développement économique communautaire (CDEC). Son rôle consiste à coordonner les projets de développement et projets économiques nécessitant une collaboration interministérielle.

Le secrétariat du CDEC préside aussi le groupe de travail en DEC, une équipe interministérielle qui se rencontre régulièrement pour examiner les moyens de sensibiliser les gouvernements au DEC et pour les encourager à utiliser le cadre stratégique et la perspectives de DEC. Ce groupe de travail est chargé :

- d'aider les ministères dans l'élaboration des politiques et des programmes en s'appuyant sur le cadre stratégique et sur la perspective de DEC;
- de sensibiliser les gouvernements au DEC et à la directive gouvernementale;

Exemples de programmes du gouvernement manitobain intégrant les objectifs et les principes du cadre stratégique de DEC

- *Quartiers Vivants!* est un projet qui soutient les efforts de revitalisation des vieux quartiers de Winnipeg, Brandon et Thompson. À ce jour, plus de 26,5 millions de dollars ont été investis dans *Quartiers Vivants!*. Le projet offre des programmes de financement pour la revitalisation des quartiers et le développement communautaire, un financement de base aux agences de revitalisation, des programmes de formation, de réparation des logements, de rénovation, d'aide à la construction et de prévention du crime par le biais du programme récréatif pour les jeunes « Lighthouses ». Le dernier budget affecté au programme a été augmenté pour que l'ensemble du centre-ville de Winnipeg puisse bénéficier de cette initiative. Pour plus d'information, consulter le site <www.neighbourhoodsalive.mb.ca>.
- *Le Fonds de développement économique* local est une société d'État provinciale qui encourage le développement économique dans le nord du Manitoba et soutient l'industrie de la pêche.
- La *Stratégie de développement durable du Nord* prend appui sur des projets gouvernementaux en cours et vise à améliorer la qualité de vie des populations autochtones en mettant l'accent sur le logement, la santé, le transport, l'éducation, la formation et le développement économique.
- *Enfants en santé Manitoba* est un programme interministériel de développement communautaire axé sur le bien-être des enfants, des familles et des communautés en mettant l'accent sur la petite enfance, de la conception à l'âge préscolaire.
- La *Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance* vise à améliorer les prestations de services à l'enfance et à la famille, reconnaît et soutient les droits des enfants de se développer au sein de familles et de communautés saines et sécuritaires, et reconnaît que les Premières nations et les Métis possèdent une autorité, des droits et des responsabilités uniques pour prendre soin de leurs enfants.
- Le *Crédit d'impôt au développement d'une entreprise communautaire* a été conçu pour faciliter l'accès au capital et la création d'entreprises communautaires. Le programme offre aux investisseurs admissibles un crédit d'impôt de 30 % sur des investissements jusqu'à 30 000 $. L'investissement peut être effectué directement dans une entreprise communautaire manitobaine ou, indirectement, dans un fonds de mise en commun des investissements de développement communautaire qui dessert les entreprises.

- d'apporter un soutien aux représentants du gouvernement;
- d'être le « centre de connaissances » pour les activités gouvernementales de DEC.

Ces dernières années, le groupe a favorisé l'intégration des principes de DEC dans les programmes et politiques de divers ministères (voir encadré). Les activités de DEC entrent désormais dans le processus de planification de ces derniers et font l'objet d'un rapport annuel. Cette année, le Manitoba a publié pour la première fois le *Rapport aux Manitobains sur le rendement – Document de travail 2005* afin de fournir de l'information sur les indicateurs de rendement clés relatifs à l'économie, à la population, aux collectivités et à l'environnement, et fait état des projets de DEC. L'objectif est de recueillir les commentaires des citoyens sur les données relatives au rendement afin de les inclure dans les prochains rapports.

Initiatives stratégiques de DEC

Conscient de la situation complexe des collectivités défavorisées, le Manitoba fournit également un financement de base aux organisations qui répondent aux objectifs de DEC. Il a aussi intégré le DEC dans les activités gouvernementales (voir encadrés).

Outre les projets gouvernementaux, la province du Manitoba collabore activement aux initiatives communautaires visant à stimuler le secteur de DEC. Le gouvernement manitobain est un partenaire dynamique au sein du projet financé par le CRSH intitulé *Manitoba Research Alliance on Community Economic Development in the New Economy*, de même qu'au sein de l'Alliance de recherche en économie sociale.

Le Programme de développement économique des collectivités, le cadre stratégique et la perspectives de DEC, les divers programmes gouvernementaux, le financement des initiatives stratégiques et le soutien du DEC au sein des activités gouvernementales témoignent tous de la volonté du gouvernement d'aider les collectivités à définir leurs besoins et à y répondre. Tous ces instruments de politiques publiques contribuent à un partage plus équitable des profits de la croissance économique entre tous les Manitobains.

Note

1 Voir l'article de Shauna MacKinnon dans le présent numéro d'*Horizons*.

Exemples de financement des activités de DEC

- *SEED Winnipeg* est un organisme sans but lucratif dont le mandat est de combattre la pauvreté et de contribuer à la revitalisation du centre-ville de Winnipeg. Il offre des services aux personnes à faible revenu et aux groupes communautaires pour stimuler leur développement économique et les aider à créer de petites entreprises.
- Le *Projet de développement de logements dans le nord de la ville* permet la création de logements abordables de qualité dans le nord de Winnipeg pour les résidants qui souhaitent accéder à la propriété, soit en rénovant des propriétés existantes, soit en construisant de nouveaux logements d'insertion.
- Le *Northern Forest Diversification Centre* s'efforce de faire coïncider la demande croissante de produits forestiers non ligneux avec la nécessité de créer des possibilités de développement économique durable pour les résidants des collectivités éloignées. Le Centre travaille à créer, dans les collectivités éloignées, un réseau de micro-entreprises communautaires appuyé par une infrastructure moderne en matière de présentation et de marketing.
- Le *Service d'assistance technique* offre aux organismes de DEC de Winnipeg qui ont besoin d'une aide particulière, des services de placement ou de courtage auxquels ils ne pourraient avoir accès ou qu'ils n'auraient pas les moyens de s'offrir autrement.
- Le *Programme de formation intermédiaire en DEC* vise à renforcer les capacités des membres de la collectivité sans emploi et des spécialistes en DEC œuvrant dans les organisations existantes. Il offre en outre des ateliers communautaires sur certains aspects du DEC.

Exemples d'activités gouvernementales de DEC

Initiative de Manitoba Hydro pour la formation et l'emploi dans le Nord fait partie de l'engagement du gouvernement d'offrir une formation aux Autochtones du Nord pour favoriser leur participation aux nouveaux projets hydroélectriques. Au total, 60,3 millions de dollars ont été investis par la province du Manitoba, le gouvernement du Canada et Manitoba Hydro pour la formation préalable à l'emploi des Autochtones dans les projets hydroélectriques en collaboration avec les communautés et organisations des Premières nations. Le programme offre une formation complète ainsi que des services de planification de carrière et autres formes de soutien (p. ex. : les garderies).

Le *Projet du canal de dérivation de la rivière Rouge* (665 millions de dollars) est un important projet de protection contre les inondations financé conjointement par les gouvernements du Manitoba et du Canada. Le projet intègre le DEC dans son processus de planification et d'exploitation; il comporte un vaste processus de consultation publique ainsi qu'une stratégie d'équité en matière d'emploi visant à fournir un bassin de travailleurs qualifiés pour le projet en cours et ceux à venir. Des clauses d'équité, intégrées au processus d'appel d'offres, prévoient la mise de côté d'une partie des contrats pour les entreprises autochtones dans le but de renforcer la capacité de création d'entreprises dans le secteur.

Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones 2006

Forte du franc succès de la première Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones (CRMPA), qui s'est tenue en 2002, la Direction de la recherche stratégique et de l'analyse, Affaires indiennes et du Nord Canada, a mis en marche l'organisation d'une deuxième conférence (CRMPA 2006), qui aura lieu du 21 au 23 mars 2006 à l'hôtel Westin Ottawa. Les principaux partenaires de cet événement sont : l'Université Western Ontario et l'Association nationale des centres d'amitié. D'autres contributeurs tels que des organisations autochtones nationales et quelque 19 ministères fédéraux sont aussi membres de l'équipe.

La CRMPA 2006 réunira près de 1000 universitaires, décideurs, étudiants et représentants autochtones dans le but d'approfondir la connaissance des facteurs sociaux, économiques et démographiques déterminants pour le bien-être des Autochtones et de discuter d'autres questions stratégiques. Au programme de la conférence, mentionnons la présentation de documents, des tables rondes, des kiosques et des discours liminaires prononcés par des leaders nationaux et internationaux.

Des détails supplémentaires sur la CRMPA 2006 seront affichés sur Internet à l'adresse suivante : <www.ssc.uwo.ca/sociology/aprc-crmpa/>. Nous vous invitons à consulter ce site régulièrement, car les modalités d'inscription, le programme ainsi que d'autres renseignements sur la Conférence y seront affichés au fur et à mesure qu'ils seront disponibles.

La CRMPA 2006 constituera une chance quasi unique d'échanger et d'en apprendre davantage sur un large éventail de questions stratégiques autochtones, ainsi que d'établir des réseaux avec nombre de décideurs autochtones d'aujourd'hui et de leaders de demain. Nous espérons vous y voir en grand nombre!

L'économie sociale au Manitoba

Concevoir une politique publique d'inclusion sociale

Shauna MacKinnon
Centre canadien de politiques alternatives

Shauna MacKinnon est directrice du Centre canadien de politiques alternatives, section Manitoba. Elle est également membre de la Manitoba Research on Community Economic Development in the New Economy et de l'Alliance de recherche en économie sociale.

Dans le cadre d'une réflexion sur l'économie sociale du Manitoba, il convient d'abord de préciser que l'expression économie sociale n'est pas encore très courante dans cette région. Les politiques gouvernementales et les activités communautaires sont essentiellement axées sur le développement économique communautaire (DEC), mais aujourd'hui, l'expression économie sociale est de plus en plus présente dans notre vocabulaire.

Deux raisons expliquent l'engouement pour cette nouvelle terminologie. D'une part, les récentes initiatives du gouvernement fédéral pour appuyer les activités socio-économiques ont suscité une volonté de mieux comprendre les similitudes entre le DEC et l'économie sociale. D'autre part, les intervenants en DEC du Manitoba s'intéressent depuis longtemps à la réussite de l'économie sociale au Québec. En outre, si les différences entre ces deux notions peuvent créer une certaine confusion, les objectifs des acteurs québécois et de la communauté canadienne anglaise en matière d'économie sociale sont sensiblement les mêmes.

Il existe de nombreuses définitions du DEC, mais les intervenants du Manitoba le perçoivent de plus en plus à la fois comme une stratégie et un processus visant à renverser la marginalisation socio-économique qui existe dans de nombreuses collectivités. Le DEC est beaucoup plus qu'une stratégie locale de développement économique; ses objectifs ne sont pas simplement économiques, ils sont aussi sociaux et visent à garantir l'inclusion, l'autonomisation et le développement de possibilités pour ceux qui n'ont pas bénéficié des stratégies de développement de l'économie générale.

L'économie sociale a aussi plusieurs définitions. Pour certains, elle est axée uniquement sur le renforcement de l'entreprise sociale, perception qui se reflète dans les initiatives présentées récemment par le gouvernement fédéral. D'autres ont une vision plus large du phénomène, qui englobe l'ensemble des activités du secteur bénévole.

Les chercheurs universitaires et les intervenants communautaires se sont réunis dans le cadre de la Manitoba Research Alliance on Community Economic Development in the New Economy, et plus récemment l'Alliance de recherche en économie sociale (ARES), pour examiner l'évolution du secteur de l'économie sociale au Manitoba et la possibilité d'accroître ses activités dans le but de résoudre les inégalités persistantes. L'ARES considère le DEC et l'économie sociale comme complémentaires, voire synonymes, les objectifs fondamentaux des deux phénomènes étant une meilleure inclusion sociale et une plus grande équité socio-économique. L'autonomisation communautaire et la justice sociale doivent également être au cœur des activités et des politiques de DEC et (ou) d'économie sociale.

Le DEC au Manitoba

L'histoire du DEC au Manitoba est assez remarquable. Le DEC est un outil utilisé dans le contexte urbain depuis de nombreuses années. Depuis les années 1970, le centre-ville de Winnipeg connaît un déclin dû à l'augmentation de la pauvreté. Dans les années 1980, l'Opération centre-ville de Winnipeg, une entente tripartite visant à financer la revitalisation du centre-ville, a permis de ralentir cette tendance. Toutefois, en 1996, 50,8 % des ménages de ce quartier avaient des revenus inférieurs au seuil de faible revenu. La situation s'est aggravée au cours des années 1990, lorsque le gouvernement a largement diminué son soutien au projet. Les tenants de la revitalisation du centre-ville ont continué d'appliquer des

stratégies de DEC avec la création de coopératives autochtones, l'élaboration de programmes de formation professionnelle et le développement de micro-entreprises. Ils ont préconisé une nouvelle approche pour les levées de fonds caritatives axée sur le développement. Toutefois, avec le peu de ressources disponibles, la tâche était ardue.

Les intervenants en développement économique communautaire du Manitoba s'intéressent depuis longtemps à la réussite de l'économie sociale au Québec.

Dans le nord de la province, le DEC a connu un essor important dans les années 1970, avec l'élaboration, par le gouvernement du Manitoba, du *Northern Plan*, une stratégie ayant pour but de favoriser l'autonomie des régions du Nord par des politiques de développement économique local. Si certaines ont porté leurs fruits, ceux-ci ont été éphémères, dans la mesure où les stratégies gouvernementales visant à remédier au déclin socio-économique de la région par le biais d'une approche de DEC ont été largement abandonnées dans les années 1990.

Plutôt qu'une approche de DEC, le Manitoba rural a adopté une approche de développement économique local moins axée sur l'inclusion socio-économique. Le financement des gouvernements fédéral et provincial a soutenu ces efforts par l'entremise des sociétés d'aide au développement des collectivités, des organismes de développement rural et des sociétés de développement communautaire.

Il est toutefois généralement reconnu que les années 1990 ont été des années de vaches maigres pour les collectivités marginalisées, surtout celles des centres urbains et du Nord. En 2000, le vent tourne à nouveau. Le secteur, ayant acquis une plus grande maturité, adopte de plus en plus des approches de développement plus globales, intégrant l'organisation communautaire, la formation professionnelle, ainsi que la création d'emplois et d'entreprises sociales dans des secteurs comme le logement. Le gouvernement NPD fraîchement élu se montre plus enclin à appuyer les efforts de DEC dans les collectivités démunies. Toute cette conjoncture engendre un nouvel espoir et une nouvelle énergie chez les organismes communautaires résolus à améliorer les conditions socio-économiques de leurs collectivités. Et, de fait, la situation s'améliore. Les collectivités du centre-ville de Winnipeg, quoique toujours aux prises avec la pauvreté et la criminalité, voient leur sort s'améliorer de façon significative dans les quartiers où sont affectées les ressources. Le logement s'améliore, les incendies criminels diminuent, les zones commerciales sont revitalisées et le capital social s'enrichit[1].

Dans le Nord, des initiatives communautaires comme le Northern Forest Diversification Centre qui aide les collectivités marginalisées à créer des possibilités de développement économique en utilisant des ressources de la région et en se fondant sur les valeurs locales, ont été moins importantes, mais ont tout de même fortement contribué au développement socio-économique.

Principes sous-tendant le DEC

S'il reste encore beaucoup à faire pour édifier l'économie sociale du Manitoba, beaucoup s'entendent pour dire que des étapes importantes ont été franchies. L'analyse de la scène manitobaine fait ressortir quelques éléments essentiels ayant contribué à l'originalité de la province en matière de DEC et d'économie sociale.

À la fin des années 1990, les intervenants en DEC collaborent de plus en plus étroitement avec des spécialistes partout au pays par l'entremise d'organismes comme le Réseau canadien de développement économique communautaire, favorisant ainsi un partage des leçons apprises et l'échange des idées. Ces liens mènent également à l'élaboration d'importantes recommandations en matière de politiques, qui se révèlent extrêmement utiles pour l'élaboration des politiques de DEC au Manitoba.

Les organismes de DEC de Winnipeg sont par ailleurs de plus en plus favorables aux principes fondamentaux du DEC, établis par les membres de l'épicerie Neechi Foods, une coopérative autochtone du centre-ville. Ces principes sont essentiels pour plusieurs raisons. D'abord, enracinés dans la théorie du développement économique communautaire, ils reposent sur une base économique solide. Ensuite, leur adoption croissante par les organismes communautaires partout dans la province favorise le ralliement des intervenants en DEC autour de principes directeurs de base. Si les buts, les objectifs et les priorités du DEC ne cessent d'évoluer, les principes Neechi ci-dessous sont essentiels à l'évolution du DEC au Manitoba :

- l'utilisation de biens et services produits localement;
- la production de biens et services pour une utilisation locale;
- le réinvestissement local des profits;
- l'emploi à long terme de résidants locaux;
- le développement des compétences locales;
- la prise de décision locale;
- la promotion de la santé publique;

- l'amélioration de l'environnement physique;
- la promotion de la stabilité des quartiers;
- la promotion de la dignité humaine;
- le soutien mutuel des organismes qui adhèrent à ces principes.

Initiatives provinciales récentes

Un autre élément caractéristique de la situation manitobaine est le rôle du gouvernement provincial, qui, en 2000, entreprend d'élaborer une politique de soutien au DEC et, en 2001, adopte le cadre stratégique et la perspective du DEC à l'usage de l'ensemble du gouvernement[2]. Le gouvernement manitobain a eu le mérite de respecter les principes de DEC adoptés par les collectivités et de les intégrer à ses mécanismes d'intervention. Le cadre stratégique comporte également un grand nombre des recommandations présentées par le Réseau canadien de DEC. En adoptant la perspectives du DEC, le gouvernement manitobain reconnait le bien-fondé du DEC et l'importance du rôle de soutien qu'il doit jouer. Il reconnait également le besoin de financement pluriannuel, d'un meilleur alignement horizontal des politiques et des programmes et d'une meilleure coopération entre les gouvernements pour appuyer le travail des collectivités.

Si le contenu du cadre stratégique et de la perspective du DEC reflète les objectifs des intervenants en DEC, l'élément essentiel de l'initiative du gouvernement manitobain reste la structure sur laquelle s'appuie leur mise en application. Celle-ci s'est avérée à la fois une bénédiction et une calamité. Gérée de façon centrale par un organisme très puissant, le Comité du Cabinet chargé du développement communautaire et économique, la mise en œuvre de la politique en matière de DEC permet, comme il se doit, d'atteindre tous les ministères gouvernementaux, véhiculant le message à l'effet que le DEC ne relève pas d'un seul ministère, mais que tous ont un rôle à jouer pour soutenir cette activité.

Le développement économique communautaire est beaucoup plus qu'une stratégie locale de développement économique; ses objectifs ne sont pas simplement économiques, ils sont aussi sociaux et visent à garantir l'inclusion, l'autonomisation et le développement de possibilités pour ceux qui n'ont pas bénéficié des stratégies de développement de l'économie générale.

Théoriquement, gérer une politique de DEC à partir d'un ministère central semble logique. Une telle gestion se heurte toutefois au fait que le DEC suscite l'intérêt de tous, mais que personne n'en est responsable. Aucun ministère n'est le maître d'œuvre du DEC et aucun budget réel ne lui est réservé. L'absence d'un chef de file reconnu et de ressources minimales pour mener à bien le projet est une lacune fondamentale du modèle manitobain. En conséquence, peu de ministères ont réellement entrepris l'initiative de mettre en place ces politiques et le DEC n'a jamais figuré aussi haut dans la liste des priorités gouvernementales que le souhaiterait le secteur du DEC. La perspective du DEC est encore aujourd'hui peu familière au sein du gouvernement et ceux qui la connaissent et y sont favorables ont peu de pouvoir pour remodeler les politiques et les programmes en fonction de cette perspective. Mais la plus grande limite est peut-être le fait que les ministères responsables n'ont pas à rendre compte de leur contribution au DEC. Le recours au cadre stratégique et à la perspective du DEC est largement laissé à la discrétion des ministères et, si certains ont fait preuve de diligence dans l'intégration des principes de DEC à leurs programmes, ce n'est pas le cas d'autres ministères clés. Il y a encore place à l'amélioration et à l'élaboration de politiques et de programmes de DEC, notamment dans le développement industriel, le développement des infrastructures, l'éducation, la santé et les garderies, l'élaboration de programmes environnementaux et l'approvisionnement écologique. Il pourrait aussi être utile de chercher des possibilités d'intégrer le DEC aux mesures législatives, en incorporant par exemple les objectifs de DEC à l'actuelle *Loi sur le développement durable*, pour que soient inclus, outre les objectifs environnementaux, les objectifs sociaux et économiques.

Malgré ces limites, le gouvernement manitobain a fait preuve de créativité dans son approche, et le secteur du DEC continuera à l'encourager à améliorer ses politiques en la matière et à créer des mécanismes d'évaluation de leur mise en œuvre.

Un regard sur l'avenir

L'engouement récent du gouvernement fédéral pour l'économie sociale pourrait fournir un élan à ce secteur au Manitoba. L'initiative fédérale semble beaucoup plus étroitement axée sur l'entreprise sociale et, bien que les ressources soient encore très limitées pour le moment, les possibilités n'en sont pas moins intéressantes. Encore une fois, les spécialistes manitobains s'inspirent du Québec qui a réussi à intégrer le modèle de l'entreprise sociale dans des secteurs comme les garderies et le logement. Le développement de l'entreprise sociale au Manitoba exigera un effort concerté des gouvernements fédéral, provincial et municipal, et du secteur du DEC pour mettre en évidence les possibilités de projets et utiliser de façon créative les ressources disponibles pour les mener à bien. Toutefois, si le gouvernement fédéral souhaite vraiment contribuer à la création d'une économie sociale forte, il lui faudra mettre en place une réponse politique plus globale, semblable à celle qui a été mise à l'essai au Manitoba.

Que ce soit par l'entremise du DEC ou de l'économie sociale, le travail préparatoire à la création d'une économie fondée sur la collectivité et répondant à des objectifs de justice sociale a été effectué au Manitoba. Dans le nord de la province, des efforts sont également en cours pour éduquer et employer des résidants dans leurs propres collectivités. Les villes de Thompson et Brandon ont fait un grand pas dans la revitalisation des collectivités démunies grâce aux programmes gouvernementaux de DEC. Le centre-ville de Winnipeg se débat pour surmonter d'énormes obstacles. La capacité communautaire s'accroît et de nouveaux leaders émergent, insufflant un nouvel espoir aux collectivités.

Si les efforts voués à l'édification d'une économie sociale ont été à la merci des intérêts politiques des gouvernements, l'environnement favorable actuel et l'enthousiasme qui anime de nouveau les membres du secteur du DEC semblent indiquer qu'il existe à présent une extraordinaire possibilité de bâtir une économie sociale forte et dynamique au Manitoba.

Notes

1 Ces tendances sont examinées plus en détail dans *State of the Inner City Report, 2005*, un document qui est publié en novembre 2005 par le Centre canadien de politiques alternatives, section Manitoba.

2 Voir aussi l'article *Fait au Manitoba : Cadre stratégique et perspective du développement économique communautaire* dans ce numéro.

SIGNET

Échange de crédits de qualité de l'eau

En septembre 2005, le Projet de développement durable du PRP a publié deux notes d'information sur les échanges de crédits de qualité de l'eau (ECQE). Les ECQE sont un instrument de marché qui vise à réduire la pollution de l'eau en permettant l'échange de crédits de réduction de la pollution entre divers pollueurs. Ces deux notes portent principalement sur l'utilisation des ECQE dans le but de réduire la pollution de l'eau par l'agriculture.

La note intitulée *Échange de crédits de qualité de l'eau I : considérations scientifiques pour les polluants agricoles* examine les connaissances scientifiques nécessaires au fonctionnement du système des ECQE. Au Canada, les polluants les plus susceptibles d'être visés par les ECQE sont le phosphore, l'azote et les sédiments. Pour que les ECQE donnent de bons résultats, il est nécessaire d'avoir des connaissances scientifiques solides sur le comportement du polluant dans l'environnement, ses sources et ses puits, les pratiques de gestion qui le touchent et tout facteur inhérent aux bassins hydrographiques qui modifie l'impact environnemental du polluant.

La note intitulée *Échange de crédits de qualité de l'eau II : emploi des taux d'échange pour remédier aux incertitudes* décrit comment les taux d'échange des polluants peuvent compenser les incertitudes quant aux répercussions des pratiques de réduction de la pollution, les différences liées à l'emplacement des divers pollueurs dans le bassin hydrographique ou même les divers types de polluants.

La série de notes d'information sur le développement durable est disponible sur le site web du PRP, dans la section des publications. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le directeur des projets, Ian Campbell, au 613 992.3704 ou par courriel, à l'adresse <i.campbell@prs-srp.gc.ca>.

L'économie sociale au Canada

Concepts, données et mesure

Alan Painter
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

La prise de décisions fondée sur des preuves empiriques exige une conceptualisation, l'élaboration de données et une recherche empirique. Cet article aborde ces trois aspects en lien avec la recherche en politiques publiques et l'analyse de l'économie sociale et de ses secteurs apparentés. Une attention sera portée sur deux blocs de données publiés en 2004 qui ont considérablement amélioré la qualité et la quantité de l'information[1].

Les concepts

L'économie sociale est un concept assez récent applicable à l'évolution de diverses combinaisons d'organisations non gouvernementales (ONG) produisant et offrant des biens et services dans les collectivités au Canada et ailleurs dans le monde depuis plus d'un siècle.

L'intérêt porté au concept de l'économie sociale a augmenté au Québec vers le milieu des années 1990. Bien que le secteur de l'économie sociale occupe une place considérable au Canada, il n'est pas encore organisé comme tel au Canada hors Québec (Fairbairn, 2004).

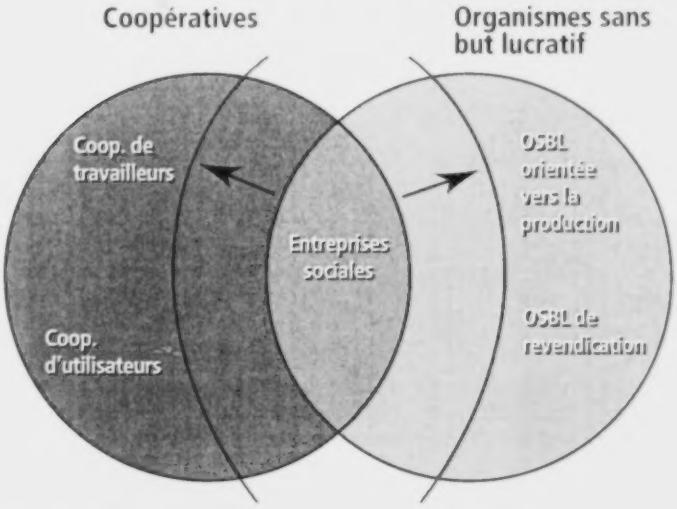
Les entreprises d'économie sociale (EES) sont différentes des entreprises à but lucratif, puisqu'un large éventail d'intervenants participent aux décisions et qu'on réinvestit les profits dans l'accomplissement de la mission de l'organisation plutôt que de les redistribuer aux propriétaires et actionnaires.

La mission d'une EES repose à la fois sur l'intérêt commun et la poursuite d'objectifs liés au service public. Voici quelques exemples illustrant bien cette différence.

- Une compagnie d'assurance sous forme de mutuelle mettant l'accent sur les intérêts des titulaires de polices et une association sportive locale qui rassemble les enfants du voisinage pour un match de soccer

FIGURE 1

Les entreprises sociales au carrefour des coopératives et des organismes sans but lucratif



Source : Tiré de Defourny (2001).

L'économie sociale au Canada
Concepts, données et mesure

Alan Painter
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

La prise de décisions fondée sur des preuves empiriques exige une conceptualisation, l'élaboration de données et une recherche empirique. Cet article aborde ces trois aspects en lien avec la recherche en politiques publiques et l'analyse de l'économie sociale et de ses secteurs apparentés. Une attention sera portée sur deux blocs de données publiés en 2004 qui ont considérablement amélioré la qualité et la quantité de l'information[1].

Les concepts

L'économie sociale est un concept assez récent applicable à l'évolution de diverses combinaisons d'organisations non gouvernementales (ONG) produisant et offrant des biens et services dans les collectivités au Canada et ailleurs dans le monde depuis plus d'un siècle.

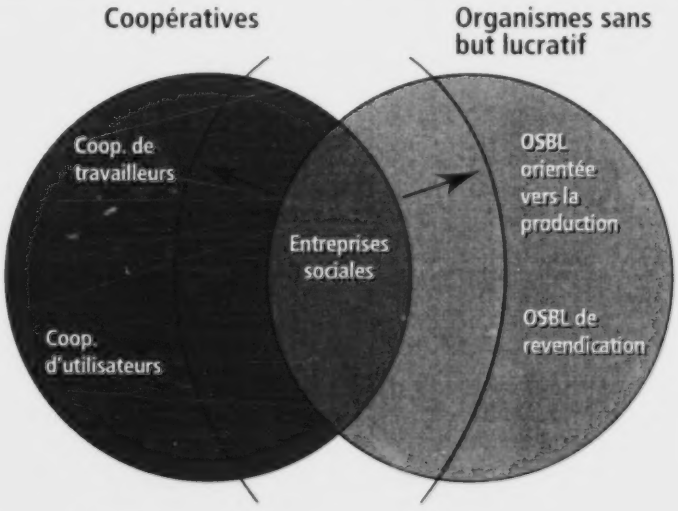
L'intérêt porté au concept de l'économie sociale a augmenté au Québec vers le milieu des années 1990. Bien que le secteur de l'économie sociale occupe une place considérable au Canada, il n'est pas encore organisé comme tel au Canada hors Québec (Fairbairn, 2004).

Les entreprises d'économie sociale (EES) sont différentes des entreprises à but lucratif, puisqu'un large éventail d'intervenants participent aux décisions et qu'on réinvestit les profits dans l'accomplissement de la mission de l'organisation plutôt que de les redistribuer aux propriétaires et actionnaires.

La mission d'une EES repose à la fois sur l'intérêt commun et la poursuite d'objectifs liés au service public. Voici quelques exemples illustrant bien cette différence.

- Une compagnie d'assurance sous forme de mutuelle mettant l'accent sur les intérêts des titulaires de polices et une association sportive locale qui rassemble les enfants du voisinage pour un match de soccer

FIGURE 1
Les entreprises sociales au carrefour des coopératives et des organismes sans but lucratif



Source : Tiré de Defourny (2001).

Alan Painter est agent principal de recherche en politiques au Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

le samedi matin sont des exemples d'entreprises d'économie sociale axées sur l'intérêt commun.

- Une soupe populaire qui reçoit des dons provenant des épiceries locales pour offrir des repas à faible coût aux personnes dans le besoin et un organisme recevant des dons privés et des subventions gouvernementales pour former les personnes qui ont besoin d'aide pour trouver un emploi sont des exemples d'entreprises d'économie sociale offrant des services d'intérêt public.

En pratique, les EES sont dirigées par des citoyens, basées sur le communautaire et font appel à une combinaison de ressources marchandes (recettes des ventes et salaires) et non marchandes (financement public, dons du secteur privé et contribution bénévole) pour produire et offrir des biens et services aux particuliers.

La figure 1 présente un système conceptuel élaboré par Defourny (2001) qui fait le lien entre les coopératives, les organismes sans but lucratif et un secteur émergent qui allie la vocation sociale à l'entrepreneuriat. Comme le montre la figure, certaines coopératives et organisations sans but lucratif (p. ex., les coopératives de travailleurs et les OSBL orientés vers la production) sont plus proches du secteur émergent que d'autres (p. ex., les coopératives s'adressant aux utilisateurs et les OSBL fondés sur l'action sociale). Cette figure laisse supposer que la frontière entourant le secteur de l'économie sociale est à la fois mouvante et en expansion.

La typologie suivante, qui emprunte beaucoup à Defourny, peut servir à rapprocher les entreprises à but lucratif et les organismes gouvernementaux au Canada, facilitant ainsi l'étude de l'économie sociale à l'aide des sources de données disponibles :

- EES axées sur l'intérêt commun;
- EES offrant des services d'intérêt public;
- autres ONG (p. ex., celles qui sont fondées sur la revendication, la recherche et la religion);
- organismes paragouvernementaux (c.-à-d., les hôpitaux, les universités et collèges).

Données

Deux publications de données en septembre 2004 ont considérablement augmenté la quantité d'information soutenant la recherche en politiques publiques sur l'économie sociale et les secteurs apparentés.

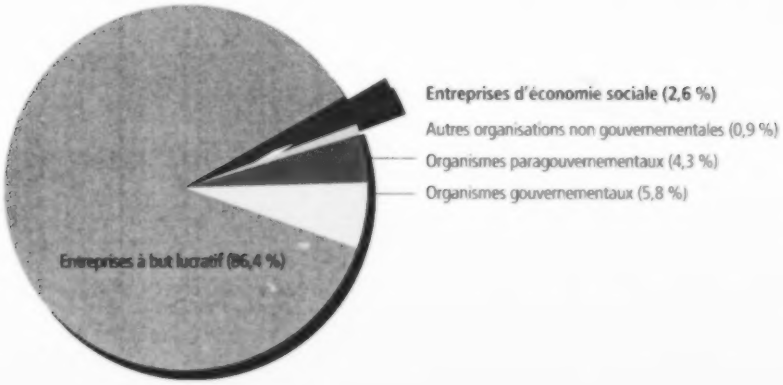
- L'Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif est la première enquête à grande échelle portant sur ce secteur au Canada. Cette enquête a permis de recueillir des données sur les finances, les dépenses, les activités, les populations desservies, de même que sur les forces et faiblesses perçues des organismes sans but lucratif et de bienfaisance enregistrés.

TABLEAU 1
L'économie sociale au Canada

	Privé	Économie sociale				Public	
Secteur			Secteur sans but lucratif et bénévole				
Type d'organisme	À but lucratif	Axés sur l'intérêt commun		Offrant des services d'intérêt public	Autres ONG	Para-gouvernementaux	Gouvernementaux
Colonne	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Nombre d'employés		155 398 en 2004	740 000 en 1999				821 000 en 2004
Part du PIB			2,5 % en 1999, excluant les bénévoles			4,3 % en 1999, excluant les bénévoles	
	87,4 % en 1999				0,9 % en 1999		5,8 % en 1999

Source : Ce tableau, tiré de PRP (2005), est établi d'après des données recueillies par Hamdad et coll. (2004), Goldenberg (2004), la Canadian Co-operative Association (correspondance privée en 2005) et l'Enquête sur la population active de Statistique Canada[2].

FIGURE 2
PIB selon le type d'organismes au Canada



Le Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat comprend quant à lui des données sur les intrants et extrants financiers des institutions ainsi que sur la valeur économique du travail bénévole.

Les organismes auxquels réfèrent les deux publications ont été identifiés à l'aide des critères du Comparative Non-Profit Sector Project de l'Université John Hopkins, qui fournit des données sur un nombre de plus en plus grand de pays (au moins 37 à l'heure actuelle), relativement aux activités d'organisations non gouvernementales, non religieuses, sans but lucratif, apolitiques et autonomes auxquelles l'appartenance est volontaire jusqu'à un certain point[3].

Le tableau 1 utilise cette typologie pour organiser les résultats de la recherche descriptive effectuée au Canada jusqu'à maintenant, complété par des données rapidement et facilement utilisables de Statistique Canada.

Constatations

Les entreprises d'économie sociale représentent 2,5 % du produit intérieur brut (PIB).

On peut obtenir l'estimation approximative de la taille totale du secteur de l'économie sociale en se fondant sur les trois dernières lignes du tableau 1 : elle représente environ 2,5 % du PIB (colonne 3 + colonne 4 + colonne 5), moins 0,9 % (colonne 5), plus la valeur des entreprises d'économie sociale dont on n'a pas tenu compte dans l'avant-dernière ligne (colonne 2, environ 1 %[4]), ce qui équivaut à 2,6 % de l'économie canadienne totale.

En 1999, avec sa part d'environ 2,5 % du PIB, l'économie sociale dépassait la part des secteurs de l'aérospatiale (0,6 %), de l'exploitation minière (1 %) et des pâtes et papiers (1,3 %), et égalait le secteur de l'exploitation pétrolière et gazière (2,5 %), mais était elle-même dépassée par le secteur de l'équipement de transport (3,1 %)[5].

La figure 2 donne la répartition du PIB du Canada selon le type d'organismes, d'après les données et les analyses précédentes.

Les données canadiennes recueillies en 2004 permettent de déceler certaines tendances prises par le secteur sans but lucratif et bénévole (SSBLB), et par ce même secteur à l'exclusion des organismes paragouvernementaux (p. ex., les hôpitaux, les universités et collèges). La figure 3 décrit la taille relative de ces deux secteurs et leur relation avec l'économie sociale, d'après les données des colonnes 2 à 6 du tableau 1 et les données et analyses précédentes. La taille de la case de chaque catégorie est proportionnelle à sa part du PIB du Canada. Le SSBLB est beaucoup plus grand que l'économie sociale telle que définie plus haut, alors que le SSBLB à l'exclusion des organismes paragouvernementaux a une taille qui correspond bien mieux à celle de l'économie sociale.

Puisque les sources de données n'ont pas été constituées pour étudier l'économie sociale comme telle, les constatations suivantes portent sur le SSBLB et/ou le SSBLB à l'exclusion des organismes paragouvernementaux, selon les détails fournis par la source de données sous-jacente. Dans le tableau ci-dessous, le terme *secteur sans but lucratif* est utilisé lorsque le constat est valable pour ces deux secteurs[6].

- Le secteur sans but lucratif canadien a crû depuis 1997.
- Le soutien des gouvernements fédéral et provinciaux au secteur sans but lucratif canadien a également crû entre 1997-1999, période la plus récente pour laquelle les données sont disponibles.
- Le SSBLB est plus important au Canada que dans les autres pays développés.
- Le Canada suit à peu près la moyenne des pays développés pour ce qui est des revenus du SSBLB provenant des gouvernements.
- Par habitant, c'est au Manitoba et dans les territoires que le SSBLB est le plus important.
- C'est au Québec que le SSBLB reçoit le plus de revenus gouvernementaux, et le moins en Alberta.

- L'essentiel du financement direct apporté au secteur sans but lucratif provient des gouvernements provinciaux et territoriaux.
- Le gouvernement fédéral apporte un financement considérable aux provinces et aux territoires.

Possibilités à envisager

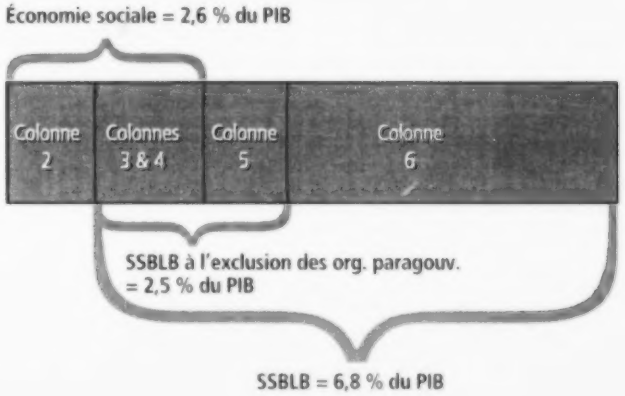
Les entreprises de l'économie sociale et les organisations connexes sont actives au Canada depuis plus d'un siècle, mais la connaissance que nous en avons ne s'est vraiment améliorée que depuis 30 ou 40 ans. Jusqu'à maintenant, les données comparables entre pays, provinces et territoires auxquelles on a couramment accès ont été recueillies pour étudier le SSBLB plutôt que l'économie sociale. On ne recueille pas de façon régulière et systématique les données détaillées sur la portée et la structure de l'économie sociale dans son ensemble au Canada, une lacune déjà observée il y a plus de dix ans (Quarter, 1992).

On devrait peut-être opter pour la collecte et la publication systématique et régulière de données fiables sur les activités des entreprises d'économie sociale au Canada, y compris sur leurs sources de financement et leur utilisation des fonds. D'autres collectes de données pourraient porter sur l'ensemble du secteur de l'économie sociale, et faciliter les comparaisons.

En règle générale, dans les efforts de collecte de données, les entreprises d'économie sociale ont été simplement considérées comme des organisations économiques, comme le révèle l'exemple du Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat, dans lequel toute l'information sur les organisations est de nature financière. Les décideurs s'intéressent aussi aux objectifs et réalisations non financiers des organisations. On pourrait, grâce à de nouveaux efforts de collecte de données, étudier plus particulièrement les divers objectifs des entreprises

FIGURE 3

Taille relative et relation : économie sociale, SSBLB et SSBLB à l'exclusion des organismes paragouvernementaux



d'économie sociale, notamment leurs énoncés de mission. On pourrait aussi étudier leurs retombées au sens large, par exemple en sondant les personnes vers qui ces organisations dirigent leurs services.

Être mieux informés des retombées des organisations et mieux savoir comment les mesurer permettrait également de s'assurer que les programmes et politiques atteignent leurs objectifs, puisque la production de rapports destinés au public, l'évaluation des programmes et la vérification sont des activités dont il faut bien connaître le rendement. De plus, ce genre d'information éclairerait les débats sur l'efficacité et l'efficience relatives des entreprises d'économie sociale et des entreprises à but lucratif dans l'atteinte des divers objectifs sociaux et économiques.

Des universitaires canadiens et étrangers ont relevé des points de vue et des observations qui sont un bon point de départ pour l'approfondissement de la conceptualisation et la collecte de données sur l'économie sociale. Par exemple, Quarter (1992) fait la distinction entre les coopératives, les organismes sans but lucratif offrant des avantages mutuels et ceux offrant des services d'intérêt public. Fairbairn (2001, 2004) a établit différents types d'organismes selon leurs activités de base et il a « déconstruit » les coopératives, qui deviennent des associations de gens qui agissent sur le marché. Bode et Evers (2004) font la distinction entre deux types d'organismes qui ont vu le jour au XIX^{e} siècle, en Allemagne : certains remédiaient à des besoins sociaux en aidant des non-membres tandis que d'autres reposaient sur des approches différentes par rapport aux activités économiques de façon à servir leurs membres. Lévesque et Mendell (2004) établissent une distinction utile entre quatre types d'entreprises d'économie sociale en se fondant sur la nature des besoins qu'elles visent à satisfaire et si elles sont axées ou non de façon prédominante sur le marché. Les points de vue exposés par ces auteurs ainsi que par d'autres chercheurs pourraient entrer dans la préparation de nouvelles collectes de données et dans l'élaboration des politiques.

PIB selon le type d'organismes au Canada

Le Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat comprend quant à lui des données sur les intrants et extrants financiers des institutions ainsi que sur la valeur économique du travail bénévole.

Les organismes auxquels réfèrent les deux publications ont été identifiés à l'aide des critères du Comparative Non-Profit Sector Project de l'Université John Hopkins, qui fournit des données sur un nombre de plus en plus grand de pays (au moins 37 à l'heure actuelle), relativement aux activités d'organisations non gouvernementales, non religieuses, sans but lucratif, apolitiques et autonomes auxquelles l'appartenance est volontaire jusqu'à un certain point[2].

Le tableau 1 utilise cette typologie pour organiser les résultats de la recherche descriptive effectuée au Canada jusqu'à maintenant, complétée par des données rapidement et facilement utilisables de Statistique Canada.

Constatations

Les entreprises d'économie sociale représentent 2,5 % du produit intérieur brut (PIB).

On peut obtenir l'estimation approximative de la taille totale du secteur de l'économie sociale en se fondant sur les trois dernières lignes du tableau 1 : elle représente environ 2,5 % du PIB (colonne 3 + colonne 4 + colonne 5), moins 0,9 % (colonne 5), plus la valeur des entreprises d'économie sociale dont on n'a pas tenu compte dans l'avant-dernière ligne (colonne 2, environ 1 %[4]), ce qui équivaut à 2,6 % de l'économie canadienne totale.

En 1999, avec sa part d'environ 2,5 % du PIB, l'économie sociale dépassait la part des secteurs de l'aérospatiale (0,6 %), de l'exploitation minière (1 %) et des pâtes et papiers (1,3 %), et égalait le secteur de l'exploitation pétrolière et gazière (2,5 %), mais était elle-même dépassée par le secteur de l'équipement de transport (3,1 %)[5].

La figure 2 donne la répartition du PIB du Canada selon le type d'organismes, d'après les données et les analyses précédentes.

Les données canadiennes recueillies en 2004 permettent de déceler certaines tendances prises par le secteur sans but lucratif et bénévole (SSBLB), et par ce même secteur à l'exclusion des organismes paragouvernementaux (p. ex., les hôpitaux, les universités et collèges). La figure 3 décrit la taille relative de ces deux secteurs et leur relation avec l'économie sociale, d'après les données des colonnes 2 à 6 du tableau 1 et les données et analyses précédentes. La taille de la case de chaque catégorie est proportionnelle à sa part du PIB du Canada. Le SSBLB est beaucoup plus grand que l'économie sociale telle que définie plus haut, alors que le SSBLB à l'exclusion des organismes paragouvernementaux a une taille qui correspond bien mieux à celle de l'économie sociale.

Puisque les sources de données n'ont pas été constituées pour étudier l'économie sociale comme telle, les constatations suivantes portent sur le SSBLB et/ou le SSBLB à l'exclusion des organismes paragouvernementaux, selon les détails fournis par la source de données sous-jacente. Dans le tableau ci-dessous, le terme *secteur sans but lucratif* est utilisé lorsque le constat est valable pour ces deux secteurs[6].

- Le secteur sans but lucratif canadien a crû depuis 1997.
- Le soutien des gouvernements fédéral et provinciaux au secteur sans but lucratif canadien a également crû entre 1997-1999, période la plus récente pour laquelle les données sont disponibles.
- Le SSBLB est plus important au Canada que dans les autres pays développés.
- Le Canada suit à peu près la moyenne des pays développés pour ce qui est des revenus du SSBLB provenant des gouvernements.
- Par habitant, c'est au Manitoba et dans les territoires que le SSBLB est le plus important.
- C'est au Québec que le SSBLB reçoit le plus de revenus gouvernementaux, et le moins en Alberta.

- L'essentiel du financement direct apporte au secteur sans but lucratif provient des gouvernements provinciaux et territoriaux.
- *Le gouvernement* federal apporte un financement considerable aux provinces et aux territoires.

Les entreprises de l'economie sociale et les organisations connexes sont actives au Canada depuis plus d'un siecle, mais la connaissance que nous en avons ne s'est vraiment amelioree que depuis 30 ou 40 ans. Jusqu'à maintenant, les données comparables entre pays, provinces et territoires auxquelles on a couramment accès ont été recueillies pour étudier le SSBLB plutôt que l'économie sociale. On ne recueille pas de façon régulière et systématique les données détaillées sur la portée et la structure de l'économie sociale dans son ensemble au Canada, une lacune déjà observée il y a plus de dix ans (Quarter, 1992).

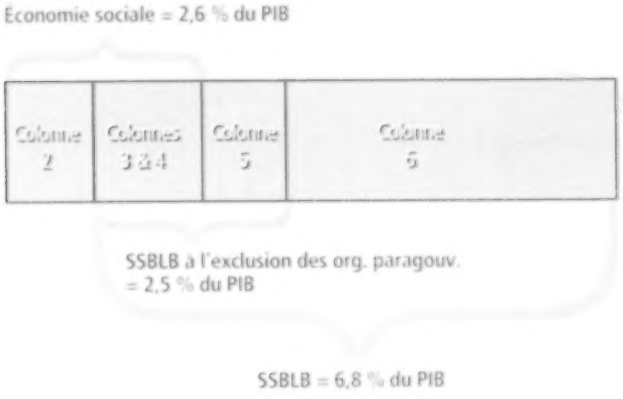
On devrait peut-être opter pour la collecte et la publication systématique et régulière de données fiables sur les activités des entreprises d'économie sociale au Canada, y compris sur leurs sources de financement et leur utilisation des fonds. D'autres collectes de données pourraient porter sur l'ensemble du secteur de l'économie sociale, et faciliter les comparaisons.

En règle générale, dans les efforts de collecte de données, les entreprises d'économie sociale ont été simplement considérées comme des organisations économiques, comme le révèle l'exemple du Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat, dans lequel toute l'information sur les organisations est de nature financière. Les décideurs s'intéressent aussi aux objectifs et réalisations non financiers des organisations. On pourrait, grâce à de nouveaux efforts de collecte de données, étudier plus particulièrement les divers objectifs des entreprises d'économie sociale, notamment leurs énoncés de mission. On pourrait aussi étudier leurs retombées au sens large, par exemple en sondant les personnes vers qui ces organisations dirigent leurs services.

Être mieux informés des retombées des organisations et mieux savoir comment les mesurer permettrait également de s'assurer que les programmes et politiques atteignent leurs objectifs, puisque la production de rapports destinés au public, l'évaluation des programmes et la vérification sont des activités dont il faut bien connaître le rendement. De plus, ce genre d'information éclairerait les débats sur l'efficacité et l'efficience relatives des entreprises d'économie sociale et des entreprises à but lucratif dans l'atteinte des divers objectifs sociaux et économiques.

Des universitaires canadiens et étrangers ont relevé des points de vue et des observations qui sont un bon point de départ pour l'approfondissement de la conceptualisation et la collecte de données sur l'économie sociale. Par exemple, Quarter (1992) fait la distinction entre les coopératives, les organismes sans but lucratif offrant des avantages mutuels et ceux offrant des services d'intérêt public. Fairbairn (2001, 2004) a établi différents types d'organismes selon leurs activités de base et il a « déconstruit » les coopératives, qui deviennent des associations de gens qui agissent sur le marché. Bode et Evers (2004) font la distinction entre deux types d'organismes qui ont vu le jour au XIX^e^ siècle, en Allemagne : certains remédiaient à des besoins sociaux en aidant des non-membres tandis que d'autres reposaient sur des approches différentes par rapport aux activités économiques de façon à servir leurs membres. Levesque et Mendell (2004) établissent une distinction utile entre quatre types d'entreprises d'économie sociale en se fondant sur la nature des besoins qu'elles visent à satisfaire et si elles sont axées ou non de façon prédominante sur le marché. Les points de vue exposés par ces auteurs ainsi que par d'autres chercheurs pourraient entrer dans la préparation de nouvelles collectes de données et dans l'élaboration des politiques.

Taille relative et relation : économie sociale, SSBLB et SSBLB à l'exclusion des organismes paragouvernementaux



La relation entre les EES offrant des services d'intérêt public et les organismes de bienfaisance est une question conceptuelle dont l'exploration pourrait orienter l'élaboration de politiques dans l'avenir. Bien que le concept d'organisme de bienfaisance n'englobe pas vraiment tout ce que les EES cherchent à réaliser, il exerce une influence sur la nature des activités soutenues par le gouvernement, d'autant plus qu'il subsistera toujours un chevauchement entre les activités des EES offrant des services d'intérêt public et celles des organismes de bienfaisance.

Afin de déterminer, à l'aide d'une méthode fondée sur des preuves, les changements dans les politiques et les programmes qui permettraient de mieux soutenir l'économie sociale, il faut davantage de concepts, de données et de constats. La série de programmes sur l'économie sociale mis en place par le Conseil de recherches en sciences humaines dans le but de soutenir les chercheurs universitaires collaborant avec des organismes communautaires, sera une source utile. Ces programmes soutiennent, entre autres choses, le développement d'inventaires, de données statistiques, d'outils et de travaux d'analyses.

Mais de façon plus générale, l'apport des statisticiens, des chercheurs et des analystes sera nécessaire, autant pour améliorer notre compréhension commune de l'économie sociale que pour mieux définir le rôle du gouvernement.

Bibliographie

Bode, Ingo et Adalbert Evers. 2004. « From Institutional Fixation to Entrepreneurial Mobility? The German Third Sector and Its Contemporary Challenges », dans Evers, Adalbert et Jean-Louis Laville (dir.). *The Third Sector in Europe*.

Canada, ministère des Finances. 2005. <www.fin.gc.ca>.

Canada, Projet de recherche sur les politiques, 2005. *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*.

Canada, Statistique Canada. 2005. <www.statcan.ca/start.html>.

Defourny, Jacques. 2001. « Introduction: From Third Sector to Social Enterprise », dans Borzaga, Carlo et Jacques Defourny (dir.), *The Emergence of Social Enterprise*.

Fairbairn, Brett. 2001. « The Co-operative Tradition in Canada », dans Restakis, John et Evert A. Lindquist, *The Co-op Alternative: Civil Society and the Future of Public Services*, l'Institut d'administration publique du Canada.

Fairbairn, Brett. 2004. *Conceptualizing the Social Economy in Canada Outside Québec*, communication à la table ronde PRP-CRSH du 28 septembre 2004 sur les besoins en matière de recherches sur les politiques pour soutenir l'économie sociale.

Goldenberg, Mark. 2004. *L'innovation sociale au Canada : comment le secteur à but non lucratif sert les Canadiens... et comment il peut mieux les servir*, Rapport de recherche RCRPP W125.

Hall, Michael, Cathy W. Barr, M. Easwaramoorthy, S. Wojciech Sokolowsky, Lester M. Salamon. 2005. *Analyse comparative du secteur sans but lucratif et bénévole du Canada*.

Hall, Michael H., Margaret L. de Wit, David Lasby, David McIver, Terry Evers, Chris Johnston, Julie McAuley, Katherine Scott, Guy Cucumel, Louis Jolin, Richard Nicol, Loleen Berdahl, Rob Roach, Ian Davies, Penelope Rowe, Sid Frankel, Kathy Brock et Vic Murray. 2004. *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, 2003, Statistique Canada, nº 61-533.

Hamdad, Malika, Sophie Joyal et Catherine Van Rompaey. 2004. *Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat, 1997-1999*, Statistique Canada nº 13-015.

Lévesque, Benoît et Marguerite Mendell. 2004. *L'économie sociale : diversité des approches et des pratiques. Proposition pour le nouveau programme des ARUC en économie sociale*, document de travail pour la présidence du CRSH.

Quarter, J. 1992. *Canada's Social Economy: Cooperatives, Non-Profits, and Other Community Enterprises*, Toronto, James Lorimer & Company.

Notes

1 Cet article est fondé sur une recherche présentée dans *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*, un article publié par le PRP en juillet 2005.

2 Le site du PRP contient une version de ce tableau accompagnée de notes et de renseignements plus complets sur les sources.

3 Pour en savoir davantage sur le projet de John Hopkins, voir <www.jhu.edu/~cnp/>. Pour en savoir davantage sur la façon dont les critères ont été adaptés à l'enquête et au compte satellite, voir respectivement Hall et coll. (2004) et Hamdad et coll. (2004).

4 Voir PRP (2005) pour connaître les hypothèses ayant servi à calculer cette estimation de 1 %, qui doit être interprétée avec circonspection.

5 Données de Statistique Canada établies d'après le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord.

6 Les données ainsi que les documents d'appui sont fournis dans une annexe de la version en ligne de cet article disponible sur le site web du PRP.

Le Portail d'achat responsable

Un outil d'intégration des valeurs

David LePage
Fast Track to Employment

Beaucoup de gens agissent encore comme si les secteurs privé et social devraient fonctionner sur différents axes, où le premier a pour but de générer des profits, alors que l'autre est au service de la société. Une meilleure approche serait d'intégrer ces missions. [traduction]

Steve Case,
co-fondateur de America Online et président de The Case Foundation[1].

Le concept de « Blended Values », c'est-à-dire, d'intégration des valeurs, élaboré par Jed Emerson, spécialiste de recherche à la Fondation Hewlett et maître de conférences à la Graduate School of Business de l'Université Stanford, déclare que « toute organisation, à but lucratif ou non, crée une valeur à la fois économique, sociale et environnementale, et les investisseurs (que ce soit sur le marché, dans le milieu caritatif ou les deux) permettent de générer simultanément les trois formes de valeur en fournissant des capitaux aux entreprises. Même si toute valeur est naturellement constituée d'une intégration de plusieurs éléments, certains investisseurs et organisations s'efforcent consciemment de créer, d'intégrer et de maximiser les impacts de cette intégration des valeurs[2]. »

Traditionnellement, le marché du secteur privé est vu comme le secteur de l'économie qui produit de la « valeur économique » alors que l'économie sociale, des organismes bénévoles aux entreprises sociales est vue comme le secteur qui produit de la « valeur sociale ». Apprendre à intégrer ces valeurs est un défi pour les deux secteurs.

Cet article présente un outil innovateur qui facilite l'intégration des valeurs dans les stratégies quotidiennes d'achats et d'approvisionnement des entreprises : le Portail d'achat responsable, créé à Vancouver[3].

Historique

L'économie du secteur privé

Steve Case, un homme d'affaires et Jed Emerson, un universitaire, ont lancé le débat sur une redéfinition du rendement des investissements. Ils ont souligné la nécessité d'associer le rendement financier des investissements et l'impact social des décisions en matière d'achats et d'approvisionnement, des valeurs traditionnellement considérées comme étant distinctes et ayant peu en commun.

Ce concept permet de mieux comprendre de récents changements dans les pratiques d'achats et d'approvisionnement des entreprises. Ces changements résultent de plusieurs facteurs importants, qui vont des préoccupations éthiques liées à la mondialisation des entreprises aux initiatives locales pour bâtir des communautés durables. Parallèlement, l'intérêt croissant pour la responsabilité sociale des entreprises (RSE) a amené à s'interroger sur la façon de produire des résultats sur plusieurs plans (financier /environnemental /social) sans compromettre ni éroder le seul rendement financier habituellement visé. Présentement, on distingue encore les résultats environnementaux ou sociaux des entreprises qui se disent responsables socialement des résultats économiques de base. On continue aussi de dissocier complètement le mandat qu'elles se donnent sur le plan caritatif (p. ex. les dons de charité), de leurs activités principales sur le plan des affaires commerciales.

Une nouvelle approche d'achats et d'approvisionnement qui s'appuie sur la vision des « valeurs intégrées » offre l'occasion de mettre en œuvre une stratégie nouvelle tout en n'affectant pas les dépenses existantes.

Une simple recherche sur Internet montre que le concept « d'achat

David LePage est président-directeur général de Fast Track to Employment, organisme établi à Vancouver et qui guide et facilite les activités de formation des chômeurs chroniques.

responsable » fait son chemin puisque Google recense plus de 170 000 articles sur le sujet. On constate toutefois, à bien y regarder, que la grande majorité de ces articles datent de moins de trois à cinq ans et portent davantage sur les objectifs et les principes de l'achat responsable que sur sa mise en pratique. On ne trouve guère d'exemples où l'achat responsable est devenu pratique courante.

Par contre, les préoccupations environnementales des entreprises et du gouvernement en matière d'achats ont gagné du terrain. On constate cependant que certaines pratiques, telle que l'évaluation des modes de production des chaussures de marque Nike ou encore l'offre de café équitable de la compagnie Starbucks, sont souvent une réponse que les entreprises adoptent face à la demande de leur clientèle pour éviter des impacts commerciaux négatifs plutôt qu'une volonté réelle d'intégration des valeurs.

Le Portail d'achat responsable est un nouvel outil qui favorise l'intégration des valeurs.

L'économie sociale

Dans le secteur social, nous avons récemment assisté à une croissance significative du nombre d'entreprises sociales. Les activités visant à générer des profits deviennent maintenant pratique courante dans ce secteur, qui fonctionnait traditionnellement sur le modèle caritatif. Les organismes à but non lucratif ont recours aux entreprises sociales afin de réaliser leurs missions et recueillir des fonds pour mettre en œuvre leurs programmes sociaux. Même si la mission sociale reste l'objectif principal, le rendement financier des investissements est de plus en plus considéré comme la clé du succès à long terme. Les pratiques des entreprises au sein de l'économie sociale témoignent de l'intégration des valeurs économiques et sociales. Ces pratiques commencent à être soutenues par de nouvelles formes de philanthropie, par exemple les réseaux de « Social Venture Partners » qui investissent dans des projets à but non lucratif de type plus entrepreneurial, ou encore les entreprises sociales où les activités commerciales contribuent à améliorer les activités sociales[4].

L'économie du secteur public

Le secteur public démontre un intérêt croissant à promouvoir les initiatives d'économie sociale qui témoignent d'une convergence des rendements financier, social et environnemental. Au Canada, on soulignera notamment l'initiative fédérale d'attribution de fonds pour le renforcement des capacités, le financement et la recherche, et les efforts déployés au niveaux municipal et fédéral pour modifier les pratiques d'achats des gouvernements (tel que nous le verrons ci-dessous). Dans la même veine, en Grande-Bretagne, le « Accounting for Sustainability Group » a pour objectif de promouvoir l'adoption de pratiques plus écologiques dans le secteur public.

Sur le plan municipal, les politiques d'approvisionnement écologique de la Ville de Vancouver (adoptées en 2004) et les lignes directrices du gouvernement provincial du Manitoba en matière d'achats témoignent de la volonté des gouvernements de favoriser des pratiques d'approvisionnement associant les décisions budgétaires à des enjeux sociaux et environnementaux.

Dans le même ordre d'idées, le député Stephen Owen, alors qu'il était ministre des Travaux publics, a avancé le concept de « dividende des citoyens », qui examine la possibilité de quantifier la valeur publique et sociale découlant des décisions du gouvernement fédéral en matière d'achats et d'approvisionnement. Malgré les obstacles sur le plan des politiques publiques et des accords commerciaux internationaux, ces principes supposent des rendements intégrés (ou qui intègrent plusieurs valeurs) des investissements dans les stratégies gouvernementales d'approvisionnement.

Un partenariat issu de l'économie sociale visant l'intégration des valeurs

La notion d'entreprise sociale fait désormais partie du vocabulaire de l'économie sociale et de ses pratiques. Parallèlement, les pratiques économiques traditionnelles du secteur privé ont influencé la conception d'un nouvel outil, le Portail d'achat responsable (PAR), qui favorise l'intégration des valeurs dans le cadre des pratiques d'achats et d'approvisionnement actuelles.

Au printemps 2001, un petit groupe du quartier Downtown Eastside de Vancouver, le quartier le plus pauvre au Canada, a entrepris une étude approfondie sur le manque d'efficacité des programmes de soutien à l'intégration au marché du travail des chômeurs chroniques et des personnes difficiles à placer. Le groupe, formé de représentants des services de développement de l'emploi, des ministères de la main-d'œuvre ainsi que de spécialistes en matière de développement économique communautaire, est arrivé aux conclusions suivantes :

- les services d'intégration au marché du travail sont compartimentés au lieu de constituer un ensemble homogène favorisant l'accès à l'emploi;
- les prestataires de services se font concurrence plutôt que de collaborer;

- les bailleurs de fonds s'intéressent davantage à combler des postes qu'à placer des travailleurs;
- la formation ne répond pas aux besoins des employeurs;
- la formation ne répond pas aux objectifs des demandeurs d'emploi;
- l'accent est mis de façon disproportionnée sur la formation plutôt que sur l'intégration en emploi.

En règle générale, l'étude a permis de constater que les services d'emploi étaient axés sur l'offre, mettant plutôt l'accent sur la formation que sur l'emploi.

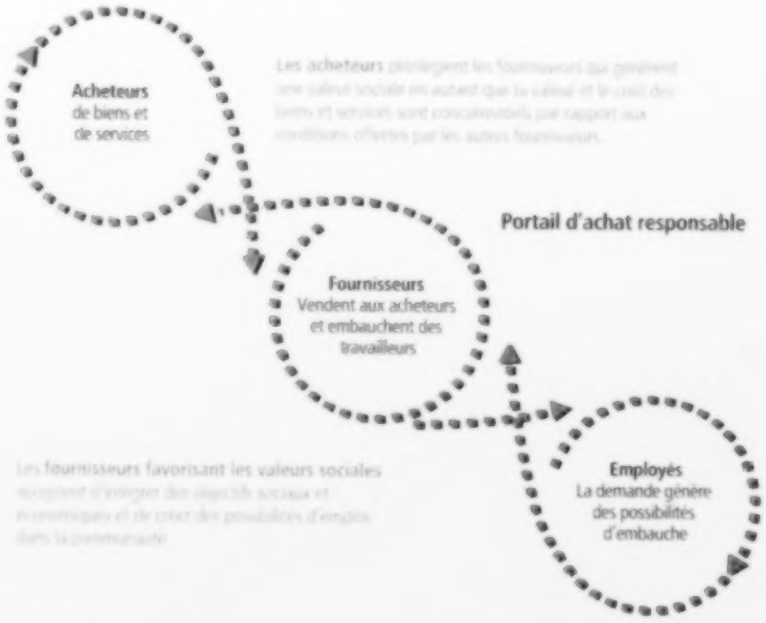
Ce petit groupe de travail a examiné plusieurs modèles axés sur la demande, déjà appliqués avec succès, et adopté celui qui leur paraissait avoir le plus grand potentiel : Fast Track to Technology (FIT). Ce projet irlandais, initié par l'industrie, a permis la création d'emplois pour les chômeurs chroniques dans le secteur en pleine croissance des technologies de l'information à Dublin.

L'étape suivante consistait à recruter des participants du secteur privé afin de mettre sur pied un projet similaire à Vancouver. Les mois suivants ont été consacrés à la planification et à la collecte des fonds nécessaires à l'embauche de personnel. Mais à l'automne 2002, le projet de Vancouver faisait face à deux obstacles : l'effondrement de l'économie de la haute technologie et la nature du secteur des TI. Ce secteur emploie en effet presque exclusivement des concepteurs de logiciels hautement qualifiés, lesquels occupent rarement des positions au bas de l'échelle. Par conséquent, compte tenu de l'effondrement de l'économie conjugué au type d'emplois disponibles, le modèle FIT s'avérait difficile à adapter à Vancouver.

Le groupe est donc retourné à ses devoirs pour trouver un modèle plus adapté à la situation de personnes moins qualifiées et difficiles à placer du quartier Downtown Eastside. Il a retenu l'élément clé du succès du projet FIT : le fait qu'il soit basé sur la demande et sur la création d'emplois répondant aux besoins d'employeurs potentiels. Le groupe a réalisé que même si les entreprises du secteur des TI n'offraient pas de postes pour des travailleurs peu qualifiés, elles devaient, comme n'importe quelles autres entreprises, se procurer des biens et des services – fournitures de bureau, services de nettoyage, de traiteur, de courrier et d'aménagement paysager – auprès d'entreprises qui, elles, offraient des postes de ce type. La question était de trouver comment, à partir de là, créer des emplois.

Rebaptisé « Fast Track to Employment » (FTE), le programme FIT de Vancouver s'est attelé à l'élaboration d'un modèle pouvant tirer parti des réseaux existants au sein de la chaîne d'approvisionnement. Le programme FTE a permis d'augmenter le nombre des organismes de formation à 20, constituant ainsi un ensemble homogène de services de développement de l'emploi et de groupes cibles, notamment les immigrants, les jeunes à risque et les bénéficiaires de l'aide sociale.

Grâce au soutien financier et aux conseils de la fondation BC Technology Social Venture Partners, FTE a concrétisé le modèle en développant un outil de création d'emplois à partir des stratégies d'approvisionnement entre les entreprises existantes, sans coûts supplémentaires ni perte de valeur commerciale. Cet outil offre maintenant aux fournisseurs un accès à un nouveau marché en croissance pour leurs biens et services. Des ententes ont été conclues avec les acheteurs afin que ces derniers puissent se pro-



curer les biens et services dont ils ont besoin auprès de fournisseurs prêts à embaucher du personnel faisant partie du bassin de candidats de FTE.

Le Portail d'achat responsable : harmoniser les objectifs sociaux et les besoins du marché

L'objectif du PAR est de favoriser et de gérer la convergence d'intérêts différents en intégrant le rendement financier et le rendement social des investissements dans le domaine des achats de biens et services. Le PAR sert d'intermédiaire, ou de courtier, en facilitant l'intégration des valeurs sociale et économique dans les décisions des entreprises. Comme le souligne Wayne Scott, administrateur du cabinet d'avocats Edwards, Kenny et Bray (un partenaire d'achats du PAR) : « J'aime l'idée que nos dépenses d'approvisionnement deviennent un outil de développement de la responsabilité sociale des entreprises sans coût additionnel. »

Le PAR se présente sous la forme d'une banque de données en ligne, permettant aux entreprises, aux organisations et aux gouvernements intéressés d'effectuer des achats tout en favorisant l'intégration des valeurs, en identifiant les fournisseurs de biens et de services qui offrent à la fois des produits de qualité, des prix concurrentiels et une valeur sociale définie. Dans le cas présent, cette valeur est l'emploi de personnes difficiles à placer ou, autrement dit, le développement économique communautaire.

Le secteur privé détient le pouvoir d'achat et réunit les principaux fournisseurs de biens et de services. L'économie sociale englobe les entreprises sociales, les initiatives de développement économique communautaire et les organisations à but non lucratif qui répondent aux besoins des segments du capital humain touchés par le chômage chronique et difficiles à placer. Les acheteurs intègrent les valeurs économique et sociale sans coût additionnel; les fournisseurs ont accès à de nouveaux marchés, et de nouvelles activités économiques ainsi que des emplois pour les chômeurs chroniques et les personnes difficiles à placer sont créés.

À Vancouver, le PAR recense plus de 150 entreprises et organisations qui effectuent une partie de leurs achats auprès des 45 fournisseurs offrant des possibilités de travail aux sans emploi du centre-ville ou auprès d'entreprises des quartiers centraux[5]. Plus de 10 % des fournisseurs sont des entreprises sociales. Depuis juin 2003, quelque 75 personnes ont été embauchées dans des entreprises participantes, et les fournisseurs ont enregistré plus de 1 000 000 $ en nouveaux achats. À Winnipeg, les fournisseurs cherchent maintenant à répondre aux besoins du quartier nord de la ville, un secteur défavorisé où sévissent chômage et pauvreté[6]. À Toronto, la priorité du PAR est de créer des possibilités d'emploi pour les chômeurs chroniques, les immigrants et les Autochtones qui vivent en milieu urbain[7].

Prochaines étapes

Encourager le changement de paradigme en matière d'approvisionnement par l'entremise d'outils, de politiques et de comportements

Les premiers succès du PAR mettent en évidence les possibilités qui se font jour lorsque les économies du secteur privé, du secteur public et du secteur social parviennent à intégrer des valeurs traditionnellement compartimentées. On constate un intérêt croissant pour l'intégration des concepts de rendement financier, d'impact social et d'empreinte écologique. Le cadre de travail théorique et les pratiques exemplaires nécessaires au changement sont en cours d'élaboration. D'autres outils comme le PAR voient le jour, engendrant une augmentation du nombre d'acheteurs et de fournisseurs de tous les secteurs et des impacts sociaux mesurables par le biais de la création d'emplois et de la mise sur pied de nouvelles activités économiques dans le centre-ville.

L'économie sociale doit préciser son rôle dans la sphère économique élargie.

Cela dit, il reste encore beaucoup à faire pour étendre ce nouveau concept d'approvisionnement à tous les secteurs. Dans le secteur privé, il faut que propriétaires, investisseurs, employés et clients reconnaissent que le rendement social et environnemental des investissements peuvent être une partie intégrante d'une stratégie globale de rendement intégré des investissements. Les partenariats entre les entreprises en matière d'approvisionnement et d'achats peuvent devenir un segment de choix pour la mise en œuvre d'une telle stratégie au même titre que les choix des consommateurs peuvent avoir une influence sur les valeurs de production des biens.

L'économie sociale doit préciser son rôle dans la sphère économique élargie, plus particulièrement au sein des modèles émergents d'entreprises sociales. Il faut faire un examen critique de ces modèles : Quel rôle joue l'autofinancement dans la mise en œuvre de la mission et de la prestation

de services des entreprises? Comment l'entreprise sociale peut-elle soutenir la prestation des services essentiels et comment peut-elle développer les outils nécessaires à l'évaluation des impacts sociaux?

Le potentiel d'intégration des valeurs dans les pratiques d'achats et d'approvisionnement de l'économie du secteur public est immense. Il est d'intérêt public que les décisions budgétaires en matière économique, sociale et environnementale s'équilibrent. Tous les paliers de gouvernement devraient examiner leurs politiques d'approvisionnement et les adapter en conséquence. Certaines ententes interprovinciales et internationales doivent être adaptées afin de favoriser un approvisionnement gouvernemental intégré et écologique. Il faut promouvoir l'implantation de pratiques durables dans tous les ministères.

La promotion du concept d'intégration des valeurs nécessitera un examen approfondi et une modification des politiques et pratiques d'approvisionnement et d'achats. Tous les secteurs doivent être prêts à prendre des risques et à adopter les mesures suivantes :

- consultation et recherche intersectorielles;
- investissements dans les stratégies et outils pour en tester l'efficacité;
- partage des pratiques exemplaires et des politiques;
- reproduction des outils et des pratiques efficaces;
- reconnaissance des comportements témoignant d'une intégration efficace des valeurs.

Vu l'intérêt croissant pour ce concept d'intégration des valeurs, le portail d'achat responsable est un outil créateur de liens qui offre un moyen simple, efficace et efficient de mettre en œuvre des pratiques et des mesures générant des résultats intégrés.

L'intégration des valeurs économique et sociale dans les stratégies d'achats et d'approvisionnement au sein des secteurs public, privé et social est l'un des éléments essentiels à la santé des communautés locales dans un contexte de mondialisation croissante. C'est le point de convergence entre les intérêts de l'économie sociale et du marché.

Notes

1 *The Wall Street Journal*, 10 mai 2005.

2 Pour plus d'information sur le concept d'intégration des valeurs (Blended Values), consulter le site <www.blendedvalue.org>.

3 <www.sppcanada.org>

4 Pour plus d'information sur les Social Partner Networks, consulter le site <www.bctsvp.com>.

5 <www.sppvancouver.org>

6 <www.sppwinnipeg.org>

7 <www.spptoronto.org>

Collaboration en recherche sur les politiques liées à la population, au travail et à la famille

La Collaboration en recherche sur les politiques liées à la population, au travail et à la famille est un partenariat entre les ministères fédéraux et les réseaux stratégiques de recherche subventionnés par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada voué à l'étude d'enjeux et d'interventions stratégiques possibles liés au vieillissement de la population, à l'évolution du marché du travail au Canada et aux nouvelles tendances et pressions que vivent les familles. Présidée par le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada, la CPTF permettra de coordonner les échanges entre chercheurs actifs dans ces domaines de même que le processus de recherche sur les politiques au sein du gouvernement fédéral.

Le premier Symposium annuel de la CPTF aura lieu à Ottawa les 23 et 24 mars 2006, à l'Hôtel Fairmont Château Laurier. Le programme en bref et les détails sur l'inscription pour le Symposium se trouve à la rubrique CPTF du site web du PRP.

Le rôle du gouvernement pour soutenir l'économie sociale

Alan Painter
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

En juillet 2005, le PRP a publié un guide pour la recherche sur les politiques publiques en matière d'économie sociale. Ce guide fournit de l'information de base sur l'économie sociale, détermine les thèmes de recherche susceptibles de contribuer à l'élaboration de politiques et de programmes, suggère des façons de mener à bien la recherche, et répertorie un éventail de sources d'information additionnelle.

La définition des entreprises d'économie sociale (EES) énoncée dans le guide du PRP repose sur trois éléments :

1. *La façon dont les organisations sont dirigées* : les membres et (ou) les acteurs impliqués dirigent les EES de manière démocratique.
2. *Ce qu'elles font* : Les EES ont recours à une combinaison de ressources provenant de l'économie de marché (revenus de ventes et employés rémunérés) et d'autres secteurs (financement gouvernemental, philanthropie privée, travail bénévole) pour la production des biens et services.
3. *Leurs objectifs* : Une combinaison entre les intérêts communs des membres et un souci pour le bien-être d'autrui.

Les entreprises d'économie sociale présentent à la fois une approche entrepreneuriale caractéristique du secteur privé, une mission que l'on retrouve habituellement dans les organisations à but non lucratif, et des principes de fonctionnement démocratiques guidant la prestation des biens et services.

L'analyse du rôle du gouvernement figurant dans le guide a d'abord été présentée, dans une version préliminaire, à l'occasion d'une table ronde PRP-CRSH en septembre 2004, puis, lors d'un séminaire de recherche au début 2005. À la suite de ces rencontres, des changements ont été apportés; six observations et trois conclusions ont été dégagées.

Dans un premier temps, cet article présente les six observations et montre comment les conclusions découlant de ces observations peuvent contribuer à définir une position gouvernementale face à l'économie sociale ainsi que la façon dont le gouvernement peut appuyer son développement en temps opportun.

L'approche retenue pour illustrer ces observations repose sur une discussion portant sur le café et qui a été tenue en décembre 2004 lors d'un atelier sur l'économie sociale pendant la conférence du PRP intitulée « Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale ». Cette discussion s'est inspirée de l'allusion au Café Roasted Cherry à la suite du discours du Trône de février 2004. Ce café est une entreprise sociale située à quelques pas seulement du bureau du PRP au centre-ville d'Ottawa.

Dans l'analyse qui suit, le café Roasted Cherry représente une entreprise d'économie sociale type dont les compétiteurs sont des entreprises à but lucratif. La figure 1 présente le cadre d'analyse sur lequel s'appuient les six observations. Elle montre comment des personnes poursuivant divers objectifs peuvent choisir de former ou de soutenir ou d'adhérer à l'un des deux types d'organisations qui produit et distribue des biens et services : des entreprises à but lucratif ou des entreprises d'économie sociale. Les gens choisissent librement les biens et services qu'ils achètent à l'organisation, de même que l'organisation qu'ils veulent soutenir. Les gens élisent aussi des gouvernements pour élaborer des règles et les faire respecter, y compris des règles prescrivant la redistribution des ressources de certaines personnes vers d'autres.

Alan Painter est agent principal de recherche en politiques au Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

Comme l'illustre la figure 1, les entreprises d'économie sociale et celles à but lucratif sont deux sources différentes de produits et services[1]. À titre d'exemple, les habitants du centre-ville d'Ottawa peuvent choisir d'acheter leur café au Roasted Cherry ou dans l'une des nombreuses entreprises à but lucratif de la ville. Sans l'intervention du gouvernement, la distribution des produits et services offerts par les deux types d'organisations reflète les préférences des gens (à titre de producteurs, consommateurs et bienfaiteurs).

Le cadre d'analyse de la figure 1 est purement descriptif. Il ne porte pas de jugement sur la distribution des biens et services qui en résulte. Il montre simplement comment les biens et services sont produits, échangés et consommés. La grande question que pose le guide est de savoir comment et quand l'intervention gouvernementale est susceptible de soutenir le plus efficacement les entreprises d'économie sociale. Les conclusions proposées offrent quelques suggestions à cet égard.

Observations

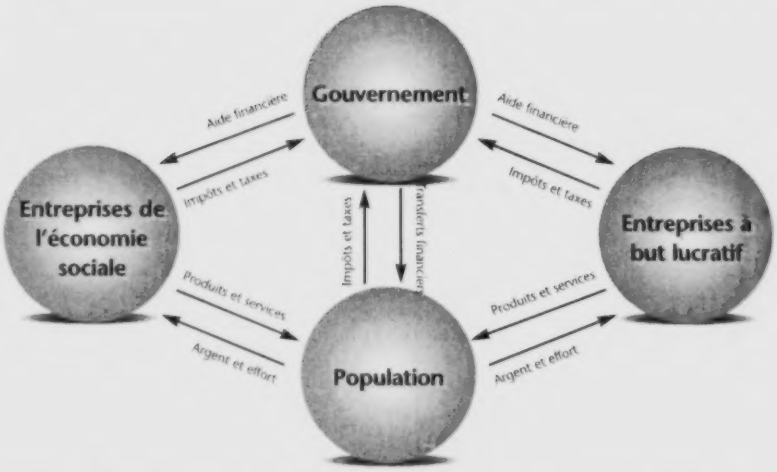
Nous illustrerons chacune des six observations en examinant les décisions quant à l'achat du café, une préoccupation quotidienne pour plus de quinze millions de Canadiens[2].

Le Roasted Cherry n'est pas le seul café situé à proximité des bureaux du PRP. Il en existe une quinzaine d'autres dans un rayon de cinq minutes de marche. Certains sont des commerces indépendants, d'autres des filiales de chaînes nationales ou multinationales.

1. *Les entreprises d'économie sociale sont compatibles avec l'économie de marché et peuvent apporter une contribution positive au bien-être en reflétant l'éventail des priorités des personnes.*

Le café Roasted Cherry à une mission d'autosuffisance : « Tout soutien gouvernemental sera bienvenu [...], mais

FIGURE 1
Cadre d'analyse



il n'est pas dans la culture du Roasted Cherry de compter sur l'aide extérieure [...] Nous devons adopter un esprit entrepreneurial[3]. » La majorité des partenaires figurant sur le site web de l'organisation ne sont pas des gouvernements, mais des personnes et des entreprises à but lucratif. La philosophie de base du café est compatible avec celle de l'économie de marché puisque l'organisation fonctionne sur la base des décisions volontaires de personnes et d'organisations.

Le café Roasted Cherry reflète de nombreuses préférences en poursuivant une mission sociale. En plus de vendre du café, l'organisation fournit un service de traiteur gratuit dans le cadre d'événements communautaires, contribue financièrement à des organismes locaux de charité, aide des jeunes à risque à développer des compétences qui améliorent leur employabilité et soutient des écoles dans plusieurs pays en voie de développement.

Le Roasted Cherry rassemble des personnes et des organisations à la poursuite de nombreux objectifs. À la différence des organisations à but lucratif, le café contribue à améliorer le bien-être des membres de la communauté.

2. *Le financement des organisations par les gouvernements comporte à la fois un prix à payer et des avantages.*

Pour pouvoir soutenir les entreprises sociales comme le Roasted Cherry, les gouvernements doivent à un moment donné puiser dans les recettes fiscales, ce qui impose un coût économique à la population canadienne. Par ailleurs, le fait que les gouvernements financent directement les organisations affaiblit la relation entre les fournisseurs de biens et de services et les choix des consommateurs, puisque ces derniers ne s'expriment plus en termes monétaires. Il faut enfin tenir compte du temps consacré à l'obtention de ce financement, qui représente également un coût pour la société puisque ce temps aurait pu être consacré à des fins plus productives. Le soutien gouvernemental aux entreprises d'économie sociale comporte donc des avantages, mais aussi un prix à payer.

3. *Les gouvernements pourraient avoir des politiques de financement comprenant des objectifs tant d'efficacité que d'équité.*

La production et la distribution de café à Ottawa peuvent être efficientes sans des organisations comme le Roasted Cherry, qui poursuivent des objectifs multiples. Par contre, il arrive souvent que les objectifs que visent les gouvernements vont au-delà de l'efficience; l'équité notamment, peut être un objectif que les entreprises d'économie sociale sont en meilleure position d'atteindre. Par conséquent, les gouvernements peuvent avoir des politiques de financement comprenant d'autres critères que la seule efficience.

4. *Les gouvernements pourraient envisager la possibilité de financer directement les personnes.*

Tel que mentionné précédemment, le café Roasted Cherry contribue de façon positive à la société. Son site web mentionne que l'organisation bénéficie d'un financement gouvernemental. Il est permis de croire que l'aide gouvernementale répondrait plus efficacement aux besoins des personnes si elle leur était adressée directement, en remplacement ou en complément du soutien apporté aux organisations. Une autre solution consisterait à subventionner la formation des jeunes ayant des difficultés à se trouver un emploi plutôt que de subventionner un organisme qui embauche et assure cette formation. Une aide supplémentaire fournirait un revenu de salaire additionnel aux personnes qui se trouvent un emploi. Dans les deux cas, les personnes visées par le soutien gouvernemental décideraient elles-mêmes de ce dont elles ont besoin.

5. *Le financement des organisations par le gouvernement requiert une surveillance.*

À l'image des actionnaires qui veulent s'assurer que les entreprises à but lucratif exercent leurs activités en fonction de leurs intérêts, les citoyens pourraient chercher (et c'est le cas) à s'assurer que les ressources gouvernementales allouées à divers organismes sont utilisées à bon escient. Ceci s'applique à tous les organismes (incluant les cafés), dès qu'il y a présence d'intermédiaires entre ceux qui financent un bien ou un service et les bénéficiaires.

Tout bénéficiaire, vérificateur ou évaluateur visé peut jouer un rôle dans la surveillance du financement gouvernemental. Tout bénéficiaire des activités d'un café local a accès à une importante quantité d'information, à l'intérieur du commerce ou sur Internet, sur les activités du café Roasted Cherry et celles de plusieurs de ses compétiteurs. Cette information renseigne sur la façon dont ces organismes répondent aux besoins des clients et atteignent les objectifs qu'ils se sont fixés.

Les consommateurs, bénéficiaires, vérificateurs et évaluateurs ont tous besoin d'information claire et comparative sur le rendement de l'organisation.

Les gouvernements pourraient élaborer une politique applicable aux entreprises à but lucratif comme à celles de l'économie sociale.

6. *Il peut être utile pour les gouvernements d'envisager l'élargissement de la gamme d'organismes admissibles à un soutien dans le cadre des programmes actuels et proposés.*

Si les gouvernements décident d'offrir un soutien aux entreprises en général, les entreprises d'économie sociale comme le Roasted Cherry pourraient y être admissibles. Le budget fédéral de 2004 a confirmé que le secteur de l'économie sociale serait désormais admissible à une large gamme de programmes offerts aux petites entreprises (en contrepartie, les entreprises à but lucratif deviendront vraisemblablement admissibles aux programmes destinés aux entreprises sociales).

De façon générale, la sixième observation suggère que les gouvernements pourraient élaborer une politique applicable aux entreprises à but lucratif comme à celles de l'économie sociale.

Conclusions

Chaque conclusion découle des observations qui s'y rattachent.

1. *Les gouvernements devraient favoriser la création d'organismes au service de l'intérêt commun et visant l'offre de services d'intérêt public.*

Cette conclusion découle assez directement de la première observation puisque les entreprises d'économie sociale apportent une contribution positive au bien-être de la société.

Jusqu'où les gouvernements devraient aller dans leur soutien à la création d'entreprises sociales reste à définir. À tout le moins – et il existe un rapport avec la sixième observation – les personnes intéressées à créer une telle entreprise pourraient recevoir

de l'information et des conseils similaires à ceux actuellement donnés aux personnes souhaitant créer une entreprise à but lucratif.

2. *La décision des gouvernements de financer un organisme dépend de ses objectifs d'intérêt public et de sa capacité à les atteindre avec efficience.*

Les deuxième (les coûts et les avantages) et quatrième observations (financement direct des personnes) supposent que le financement alloué aux organismes s'appuie sur des critères bien définis.

La troisième observation (objectifs d'équité et d'efficience) sous-entend que les objectifs d'intérêt public des organismes en question sont importants.

La cinquième observation (importance de la surveillance) rejoint la deuxième partie de la conclusion, puisque la surveillance favorise l'efficience.

Enfin, la sixième observation (élargissement de la gamme d'organismes admissibles à un soutien) suppose que des considérations similaires soient appliquées à tout type d'organisation. En résumé, les observations deux à six viennent étayer cette deuxième conclusion.

3. *Avant de financer un organisme, les gouvernements devraient envisager de soutenir directement les bénéficiaires ciblés, comme mesure de rechange ou comme mesure complémentaire.*

Cette conclusion découle directement de la quatrième observation (financement direct des personnes).

Bibliographie

Canada, Projet de recherche sur les politiques (PRP). 2005. *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*, juillet 2005.

Geddes, John. 2004. « Brewing Up New Policies », *Maclean's*, 16 février.

Notes

1 Le cadre d'analyse suppose que les gouvernements ne produisent pas des biens et services. Assouplir ce postulat ne modifierait ni les observations, ni les conclusions, puisque ces dernières ne découlent que des observations.

2 Selon l'Association du café du Canada, 63 pour cent des 24,5 millions de Canadiens de plus de 18 ans boivent du café quotidiennement.

3 Citation du directeur exécutif de l'organisme qui dirige le café, tel que rapporté dans Geddes (2004).

Collectivités sous pression : le rôle des coopératives et de l'économie sociale Le 3 mars 2006

Cette conférence à l'intention des décideurs, des chercheurs et des praticiens est coparrainée par le Projet de recherche sur les politiques, Développement social Canada, le Secrétariat aux coopératives d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et l'équipe de recherche interdisciplinaire *Co-operative Membership and Globalization : Creating Social Cohesion Through Market Relations* (Coopérants et mondialisation : créer la cohésion sociale par l'entremise de relations axées sur le marché) financée par le Conseil de recherches en sciences humaines.

La mondialisation, les marchés émergents, les chocs énergétiques et d'autres phénomènes bouleversent le paysage économique des collectivités canadiennes. Depuis plus d'un siècle, les coopératives au Canada jouent un rôle important en offrant aux collectivités des réponses structurées aux défis qui se posent à elles. L'économie sociale, qui englobe les coopératives, est une conceptualisation élargie et renouvelée de la façon dont les Canadiens peuvent répondre aux défis à l'échelle locale.

Quel que soit le mode de conceptualisation utilisé, l'important demeure les façons dont les politiques peuvent et devraient soutenir ou permettre l'action sociale à l'échelle locale. La conférence permettra d'examiner l'expérience d'un important rouage de l'économie sociale afin de documenter l'élaboration, par les organisations et les gouvernements, de nouvelles réponses aux défis que pose la mondialisation aux collectivités.

Pour plus d'informations, consultez le site web du PRP.

Le débat sur les « bons d'approvisionnement » et l'économie sociale

Stuart Sykes
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

Derek Hum
Université du Manitoba

L'une des principales conclusions du récent rapport du PRP intitulé : *Ce qu'il fait savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques* est que les gouvernements devraient favoriser la création d'organismes qui poursuivent des objectifs d'intérêts communs et de services à la collectivité. Le guide mentionne également que les gouvernements devraient examiner attentivement les mécanismes de soutien utilisés et évaluer le bien-fondé des formules d'aide directe aux bénéficiaires. Il avance que l'aide aux personnes pourrait être une solution de rechange ou une solution complémentaire au financement direct des acteurs socio-économiques.

À l'examen de la question de l'aide directe aux bénéficiaires, la formule des bons d'approvisionnement apparaît comme un mécanisme prometteur. Cette formule est basée sur le principe selon lequel les bénéficiaires connaissent leurs besoins et les entreprises les plus aptes à y répondre. Elle respecte également la dimension populaire et orientée vers la collectivité de ce que l'on nomme la nouvelle économie sociale.

Toutefois, les bons d'approvisionnement suscitent de vifs débats depuis des décennies. Certains avancent qu'ils améliorent l'efficacité et permettent de respecter le choix des consommateurs. D'autres affirment qu'ils entraînent une prestation inégale des services, nuisent à la qualité, contribuent à la stigmatisation et qu'en général, les résultats ne sont pas à la hauteur des sommes investies. Le présent article ne prend pas position dans ce débat. Il vise à explorer, avec impartialité, les avantages et les inconvénients d'une formule de bons d'approvisionnement pour concilier efficacement choix indépendant et financement des entreprises d'économie sociale (EES) par les gouvernements. Il laisse entendre que les gouvernements devraient inclure les systèmes de bons d'approvisionnement dans la liste des possibilités à examiner pour financer l'économie sociale. Il propose aussi un cadre de référence pour poursuivre le débat sur la pertinence des bons d'approvisionnement en contexte canadien.

Les bons d'approvisionnement comme mécanisme de financement

Dans un système de bons, les gouvernements allouent une somme donnée à la prestation d'un type de bien ou de service précis à une personne répondant à des critères particuliers. Lorsqu'il fournit des services à une personne admissible, le prestataire peut réclamer la valeur du bon au gouvernement. C'est, en fait, le gouvernement qui paie l'entreprise pour fournir le bien ou le service. Ces services sont généralement assurés sur présentation d'une allocation, d'un bon ou d'un certificat ou après une entrevue ou la présentation d'une demande d'admissibilité.

Un système de bons améliore l'accès des personnes admissibles à des biens et à des services précis sans qu'elles soient obligées de faire affaire avec un fournisseur désigné. Dans ce contexte, les fournisseurs doivent généralement se soumettre à des régimes de délivrance de permis pour garantir la qualité de leurs services afin d'être payés par le gouvernement. En offrant une formule à la carte, aussi bien du côté de l'offre que de la demande, le système de bons reproduit un marché de services traditionnel dans lequel les fournisseurs doivent rivaliser pour survivre en améliorant la qualité et (ou) l'efficacité de leurs services. Cette méthode est très différente du modèle d'achat de services par les gouvernements à des fournisseurs donnés pour des personnes en particulier. Elle s'éloigne encore davantage

Stuart Sykes est agent de recherche en politiques pour le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

Derek Hum est professeur d'économie à l'Université du Manitoba.

de la formule des subventions gouvernementales à certaines entreprises pour assurer des services précis, parce qu'elle détermine les personnes admissibles et les laisse choisir leurs fournisseurs.

Exemples de formules de financement basées sur les bons

Les modèles de financement basés sur les bons existent déjà, à divers degrés, dans un certain nombre de secteurs où les EES sont présentes. En voici quelques exemples :

- *US Food Stamps Program (Programme américain de timbres alimentaires* – avant 1979)
  Le programme permettait aux familles d'acheter des bons alimentaires d'une valeur donnée échangeables contre des aliments. Pour répondre aux besoins différents de chaque foyer, le prix des bons dépendait du revenu familial.
- *Logement social ou allocations au logement*
  Ces programmes ont parfois utilisé la formule des bons, et bon nombre d'entre eux aux États-Unis offraient aux bénéficiaires des services de logement basés sur l'indexation du loyer sur le revenu.
- *Éducation*
  Les bons ont également été utilisés pour financer les systèmes d'éducation, en tout ou en partie, notamment en Suède, aux Pays-Bas, au Danemark et dans un certain nombre de villes aux États-Unis. Conçus pour répondre à une variété d'objectifs (comme servir de mécanisme de distribution des fonds ou favoriser la concurrence pour améliorer les résultats dans les écoles publiques), ces diverses initiatives ont soulevé bien des controverses.

Ces exemples démontrent la souplesse de la formule des bons qui peut être employée pour atteindre des objectifs nombreux et diversifiés dans une variété de secteurs où les EES sont actives. D'un point de vue pratique, la formule des bons semble être un mécanisme de financement souple. Elle soulève toutefois bon nombre d'inquiétudes, qui, selon certaines données, découlent de défauts de conception de programmes qui auraient pu être corrigés facilement. D'autres questions subsistent cependant et elles doivent être examinées plus en profondeur, si ce modèle de financement doit être retenu pour soutenir l'économie sociale à plus grande échelle.

Les formules de bons d'approvisionnement peuvent être employées pour atteindre des objectifs nombreux dans les secteurs où les entreprises d'économie sociale sont actives.

Paramètres du système de bons d'approvisionnement

Ce sont les paramètres qui permettront de déterminer la capacité du système de bons à atteindre ses objectifs en matière de politiques. Il existe quatre paramètres de base :

- *Qui peut recevoir les biens et les services?*
  Dans tous les programmes sauf les programmes universels, les bénéficiaires doivent pouvoir être identifiés à l'aide de critères mesurables. Les critères d'admissibilité peuvent comprendre le revenu, l'emploi, l'état de santé, les avoirs ou le lieu de résidence. Les niveaux de soutien peuvent être adaptés aux besoins et aux difficultés de chacun.
- *Quels biens et services?*
  En général, les bons sont utilisés pour fournir ce que les économistes appellent des biens d'intérêt public à ceux qui pourraient ne pas en recevoir suffisamment. Grosso modo, un bien d'intérêt public désigne un produit ou un service auquel tout le monde devrait normalement avoir accès dans notre société. Au Canada et aux États-Unis, il s'agit généralement des services sociaux, de l'enseignement au primaire et des soins médicaux.
- *Qui peut fournir les biens et services?*
  Pour pouvoir offrir des services de soutien, les entreprises doivent œuvrer dans un secteur d'activité donné ou satisfaire à des normes d'agrément. Au chapitre du financement des EES en particulier, la question fondamentale est de savoir si les bons doivent être limités aux EES ou si l'on permet aux entreprises à but lucratif d'entrer dans la course. Comme il est expliqué ci-après, les deux approches présentent des avantages et des inconvénients.
- *Taux de coassurance*
  Il s'agit de la proportion des coûts du service payé par le bénéficiaire. Les taux de coassurance sont établis pour responsabiliser les bénéficiaires et les encourager à participer à des activités bénéfiques qu'ils négligeraient peut-être autrement.

Les décisions prises dans le cadre de ces paramètres détermineront les caractéristiques du régime de bons d'approvisionnement et les résultats qu'il produira. Comme ces décisions permettront de définir ceux qui en bénéficieront, le type de services offerts et la liberté de choix accordée au bénéficiaire, le système de bons peut être

conçu de façon à atteindre divers objectifs sur le plan de l'égalité, de l'équité, des besoins ou des intérêts publics. S'ils sont mal choisis, les paramètres risquent d'avoir des conséquences indésirables, voire non recherchées.

Les valeurs des paramètres influencent collectivement l'offre et la demande de biens et de services dans le cadre d'un programme donné. Le niveau d'aide et le taux de coassurance peuvent ainsi avoir un impact considérable sur la demande. Pour leur part, les types d'entreprises pouvant fournir les biens et les services, ainsi que la souplesse et la sévérité des normes et des processus d'agrément, auront une incidence sur l'offre. Si les paramètres du programme sont définis pour que la demande dépasse l'offre, de longues files d'attente sont à prévoir. Tous ces aspects doivent donc être examinés avant de mettre en œuvre une formule de bons d'approvisionnement.

Applications plus générales impliquant les EES

Les observations, les opinions et certaines conclusions du guide 2005 de recherche sur les politiques d'économie sociale du PRP indiquent que les EES pourraient être plus efficaces que les gouvernements et les entreprises à but lucratif pour fournir des services visant à aider la population dans le besoin à l'échelle de la collectivité. Cette constatation laisse entendre que, même si le système de bons d'approvisionnement permettait aux entreprises à but lucratif de concurrencer les EES, à long terme, ces dernières toucheraient une grande part des fonds disponibles parce qu'elles seraient plus aptes à fournir les services répondant aux besoins des personnes admissibles.

De récentes expériences en Australie donnent une idée de ce qui peut se produire quand les entreprises à but lucratif et non lucratif se livrent concurrence. Au cours des dernières décennies, des changements dans le mode de financement des services de sécurité sociale et d'emploi ont été apportés dans ce pays pour réduire le monopole des organismes gouvernementaux dans la prestation des services et accroître la concurrence. Dans certains cas, ces initiatives consistaient à mettre en œuvre une forme de système de bons (Lyons, 1995). Les données recueillies à la fin des années 1990 sur les conséquences de certains de ces changements indiquent que les entreprises à but non lucratif ont accru leur part dans la livraison de services sociaux et de services d'employabilité financés publiquement aux dépens des organismes gouvernementaux et des entreprises à but lucratif (Novak, 2003), ce qui suggère que les EES sont en mesure de concurrencer les sociétés à but lucratif.

La situation est toutefois plus nuancée qu'elle n'y paraît à première vue. Mark Lyons, professeur d'économie sociale à l'Université technologique de Sydney en Australie, fait remarquer que pendant toute la période de mise en œuvre de ces réformes en Australie, les entreprises à but non lucratif ont enregistré une légère baisse générale dans la prestation de services sociaux et de santé, en particulier dans le domaine des services de garde où elles ont perdu du terrain. Selon lui, deux raisons expliquent cette baisse : le retrait de certaines formes de soutien qui, auparavant, étaient fournies exclusivement aux entreprises à but non lucratif et la difficulté de ces dernières d'obtenir du financement pour leurs investissements[1]. Dans l'ensemble, la situation en Australie révèle que, dans un système de bons d'approvisionnement, les résultats sont incertains lorsque les entreprises à but lucratif et les EES se livrent concurrence.

Compliquant encore le débat, certains faits démontrent que les modèles de bons d'approvisionnement s'adressant uniquement aux EES peuvent perturber le marché et nuire aux objectifs primordiaux d'élaboration de politiques. Par exemple, au Canada et aux États-Unis, malgré l'aide qu'ils apportent aux fournisseurs du secteur de l'économie sociale, certains programmes d'allocations au logement nuisent aux fournisseurs du marché commercial qui tirent un bénéfice moins élevé de la location et risquent d'abandonner le marché. Ce phénomène s'explique par l'orientation de la demande vers les fournisseurs de l'économie sociale qui sont les seuls à accepter les bons d'approvisionnement. Le déplacement des investissements privés a contribué à réduire davantage le nombre de logements non subventionnés. Cette situation va à l'encontre de l'objectif global d'amélioration de la situation du logement et fait ressortir les effets négatifs d'un mauvais choix de paramètres.

Ces exemples illustrent quelques-uns des nombreux enjeux entourant la question d'autoriser ou non les entreprises à but lucratif à livrer concurrence aux EES. Leur exclusion peut avoir des conséquences négatives, mais leur inclusion peut aussi nuire aux efforts de soutien de l'économie sociale. Ce dilemme est peut-être insoluble et, dans ce cas, la formule de bons d'approvisionnement n'apparaît pas comme l'outil approprié pour soutenir l'économie sociale dans son ensemble, ni pour intégrer les EES dans le vaste réseau de la prestation des services.

Toutefois, il est également possible que la pertinence d'une formule de bons

qui autorise la concurrence entre les entreprises à but lucratif et sans but lucratif dépende de l'enjeu de politique publique en question. Dans certains secteurs, comme celui du logement social, il peut exister un marché solide et des fournisseurs bien établis autres que des EES. Dans ce cas, les politiques n'amélioreront peut-être pas la situation si un seul fournisseur est privilégié. En revanche, des entreprises présentant les caractéristiques généralement associées aux EES, c'est-à-dire une ouverture sur la collectivité et un penchant favorable pour les initiatives populaires, peuvent être mieux outillées pour régler d'autres problèmes liés aux politiques. Dans d'autres secteurs, il est possible que les EES dominent déjà le marché. Il pourrait alors être approprié de fournir des bons uniquement aux EES, pour mettre en valeur leurs caractéristiques intrinsèques ou appuyer des réalités du marché pouvant améliorer la situation.

Secteurs éventuels à considérer pour l'élaboration de politiques

Tel qu'indiqué précédemment, les bons d'approvisionnement sont généralement utilisés pour fournir des biens que tout le monde devrait normalement pouvoir – ou avoir le droit de – consommer dans notre société. Les services sociaux, en particulier l'éducation primaire et les soins médicaux, sont de bons exemples que l'on retrouve au Canada et aux États-Unis. Un autre exemple bien connu et largement étudié est le programme de timbres alimentaires aux États-Unis. Dans de nombreux pays, y compris au Canada, les entreprises d'économie sociale se sont déjà engagées dans le secteur des services relatifs au marché du travail, notamment dans l'aide à la recherche d'emploi.

Conclusion

Grâce aux bons d'approvisionnement, les ressources gouvernementales peuvent être dirigées directement vers les fournisseurs de services de façon à respecter l'approche populaire axée sur la personne, décrite par de nombreux observateurs comme une caractéristique fondamentale de la nouvelle économie sociale. En outre, un système de bons suscite une forme de responsabilisation, l'affectation des ressources gouvernementales étant liée aux décisions des bénéficiaires. Il crée un quasi-marché dans lequel les vendeurs peuvent répondre aux besoins des acheteurs pendant que les gouvernements contribuent à élargir l'accès à des biens et à des produits précis. En soi, ces arguments suffisent pour inclure le système de bons d'approvisionnement dans les possibilités à explorer dans le dossier de l'aide à la prestation de biens et de services par l'entremise des EES.

Bibliographie

Baumol, William. 1986. *Superfairness*, Cambridge, The MIT Press.

Becker, Gary. 1965. « A Theory of the Allocation of Time », *Economic Journal*, vol. 75, n° 299, pp. 493-517.

Canada, Projet de recherche sur les politiques (PRP). 2005. *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*, Ottawa.

Garfinkle, I. 1973. « Is In-kind Redistribution Efficient? », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, pp. 320-330.

Hum, Derek. 1983. *Federalism and the Poor: A Review of the Canada Assistance Plan*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario.

Lindsay, C. 1969. « Medical Care and the Economics of Sharing », *Economica*, vol. 36, pp. 351-362.

Lyons, Mark. 1995. « The Development of Quasi-Vouchers in Australia's Community Services », *Policy and Politics*, vol. 23, pp. 127-139.

Novak, Julie. 2003. « New Trends in the Non-Profit Sector in Australia: A Greater Involvement in Employment and Social Policies », *The Non-Profit Sector in a Changing Economy*, OCDE.

Rosen, Harvey. 1985. « Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity », *Handbook of Public Economics*, vol. I, A. Auerbach et M. Feldstein (dir.), Amsterdam, Hollande Septentrionale.

Stiglitz, Joseph. 1986. *Economics of the Public Sector*, New York, W.W. Norton.

Thurow, L. 1974. « Cash Versus In-Kind Transfers », *American Economic Review*, vol. 64, pp. 190-195.

Tobin, James. 1970. « On Limiting the Domain of Inequality », *Journal of Law and Economics*, vol. 13, pp. 263-277.

Varian, Hal. 2003. *Intermediate Microeconomics*, 6e édition, New York, W.W. Norton.

Note

1 M. Lyons est directeur du Australian Nonprofit Data Project (ANDP). Il représente l'Australie au Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. L'information qui lui est attribuée est tirée de Lyons (1995) et de la correspondance qu'il a entretenue avec le PRP. Les auteurs remercient M. Lyons pour ses précieux commentaires.

L'économie sociale et les zones d'ombre des parcours de vie

Mel Evans
Middlesex University

L'étude des interconnexions (ou de la non connexion) entre les individus et les institutions au cours de leur cycle de vie est une nouvellle approche de plus en plus populaire permettant d'évaluer les actifs à la disposition des individus pour faire face à l'exclusion sociale (PRP, 2004). L'élaboration plus raffinée d'une telle approche des parcours de vie comme outil de politiques publiques pose plusieurs défis dont la plupart ont trait à la relation entre les individus et les institutions sociales.

Il ne fait aucun doute que les intentions de même que les choix dont disposent les individus à l'endroit des institutions sociales auxquelles ils sont rattachés exercent une influence importante sur leur parcours de vie. Mais qu'entend-on au juste par institution sociale?

Les sciences sociales conventionnelles reconnaissent l'existence d'institutions sociales une fois que des relations et des pratiques précises se transforment en routines établies et que les individus, volontairement ou non, adoptent des rôles observables de manière objective. Un problème se pose avec cette approche traditionnelle : plus une société se diversifie, plus la gamme des différents points de vue s'élargit et plus le nombre de relations avec les institutions sociales augmente. En d'autres termes, la société devient plus complexe. Par ailleurs, en se concentrant sur les relations et pratiques existantes, l'approche traditionnelle a tendance à mettre l'accent sur l'inclusion sociale plutôt que sur l'exclusion.

À l'inverse, l'état d'exclusion sociale se caractérise par une absence de lien avec les institutions sociales reconnues. Prenons le cas d'Olivia, un personnage fictif dont l'histoire permet d'illustrer l'approche de politique sociale fondée sur les parcours de vie (PRP, 2004). Si cette histoire enrichit notre compréhension du phénomène, une question demeure : que fait Olivia lorsqu'elle n'est pas « rattachée » aux principales institutions sociales de son parcours de vie? Si la lutte à l'exclusion sociale est le principal objectif des politiques publiques, cette question est primordiale. Selon nous, la difficulté de répondre à cette question tient au fait que les individus qui ne sont pas en lien avec les organisations sociales sont par définition en dehors du champ d'appréhension du reste de la société. Ils sont, pour ainsi dire, dans l'ombre. Pour bien comprendre les parcours de vie, nous devons entrer dans cette zone d'ombre.

Cela dit, nous devons maintenant examiner l'économie sociale, une institution sociale qui, depuis peu, retient de plus en plus l'attention au niveau international. Nous tenterons de démontrer qu'une meilleure compréhension du lien entre cette institution sociale émergente et les autres institutions et processus qui l'entourent est essentielle à notre compréhension des parcours de vie et de l'exclusion sociale.

Les observateurs s'entendent pour dire qu'un phénomène, appelé aujourd'hui « économie sociale », s'est développé partout dans le monde au cours des 25 dernières années (Amin et coll., 2002). Les études disponibles démontrent de plus en plus l'importance croissante de l'économie sociale dans plusieurs pays, dont le Canada (Salamon et coll., 2003; RU, 2005; PRP, 2005). Borzaga et Santuari (2003, p. 32) attribuent sa popularité et le regain d'intérêt porté au tiers secteur à une « crise de [...] l'État-providence en Europe [...] et aux développements innovateurs des organisations à but non lucratif depuis les années 1970 ». Cette approche rejoint les thèses affirmant que le secteur de l'économie sociale atténue les impacts de l'écart grandissant entre les travailleurs riches et les travailleurs pauvres, dans une économie post-industrielle où le travail rémunéré pour tous est chose du passé (Rifkin, 1995).

Mel Evans est conférencier principal au Social Policy Research Centre, School of Health and Social Science, Middlesex University

L'attention plus soutenue à l'endroit de l'économie sociale est corollaire de sa prépondérance accrue dans les politiques publiques des démocraties occidentales. En France, en Belgique, au Royaume-Uni, en Irlande et dans bien d'autres pays européens, l'économie sociale occupe une place importante dans les politiques gouvernementales. Ceci est également vrai des politiques et programmes de l'Union européenne. Le gouvernement canadien, pour sa part, a reconnu plus récemment la pertinence de l'économie sociale comme champ de politiques publiques distinct.

Le portrait d'ensemble – Un troisième système?

Des divergences demeurent quant à la nature exacte de l'économie sociale. Considérer l'économie sociale comme une partie distincte du tiers secteur, cette partie de l'activité économique et sociale à l'intersection des secteurs exclusivement privés et publics (voir schéma 1), permet de saisir l'importance des relations présentes à l'intérieur et à l'extérieur du tiers secteur dans l'émergence de l'économie sociale. Par ailleurs, nous soutenons que la relation entre l'économie sociale et les secteurs d'activité économique commerciale et informelle est un domaine d'étude important et une préoccupation gouvernementale majeure.

Les expressions économie sociale et entreprise sociale sont souvent utilisées comme synonymes. Même lorsqu'on les distingue, l'économie sociale n'est considérée que comme la somme de ses parties, c'est-à-dire la somme des entreprises sociales qui la composent. Il paraît plus juste de concevoir l'économie sociale comme un [Traduction] « éventail d'organisations et de processus ne se conformant pas aux normes existant dans les secteurs public ou privé de l'économie » (Amin et coll., 1999, p. 2033). Cet éventail d'organisations se compose d'entreprises sociales, que l'OCDE définit comme [Traduction] « toute activité privée visant l'intérêt public, organisée sous une forme entrepreneuriale, dont le but premier n'est pas la maximisation des profits, mais l'atteinte d'objectifs économiques et sociaux et qui peut apporter des solutions novatrices aux problèmes d'exclusion sociale et de chômage » (OECD, 1999, p. 10). Ce qui manque à cette définition, qu'a adoptée le gouvernement britannique (RU, 2002), c'est la question de la propriété et du contrôle des entreprises sociales. Dans plusieurs autres pays, la question de la propriété et du contrôle des entreprises sociales sur une base réciproque et démocratique fait partie intégrante de la définition de l'entreprise sociale (CONSCISE, 2003). Là aussi, des divergences d'opinions existent quant aux types d'organisations devant faire partie de cette définition. Ces divergences ne sont pas seulement le fruit de spécificités légales ou culturelles des différents pays puisqu'on les retrouve parfois à l'intérieur d'un même pays (par exemple, au Royaume-Uni, certains observateurs considèrent les « Local Exchange Trading Systems » et les « Timebanks » comme des entreprises sociales, alors que d'autres les considèrent comme des entités commerciales) en se basant sur des définitions juridiques ou qui font autorité.

Plus fondamentalement, on peut identifier les types d'organisations qui devraient faire partie de l'économie

FIGURE 1
Comprendre l'économie sociale

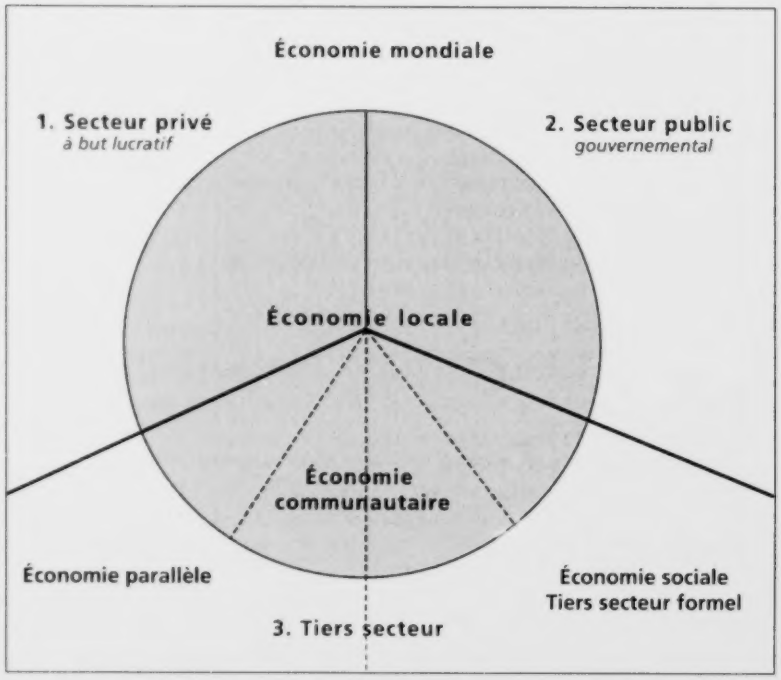
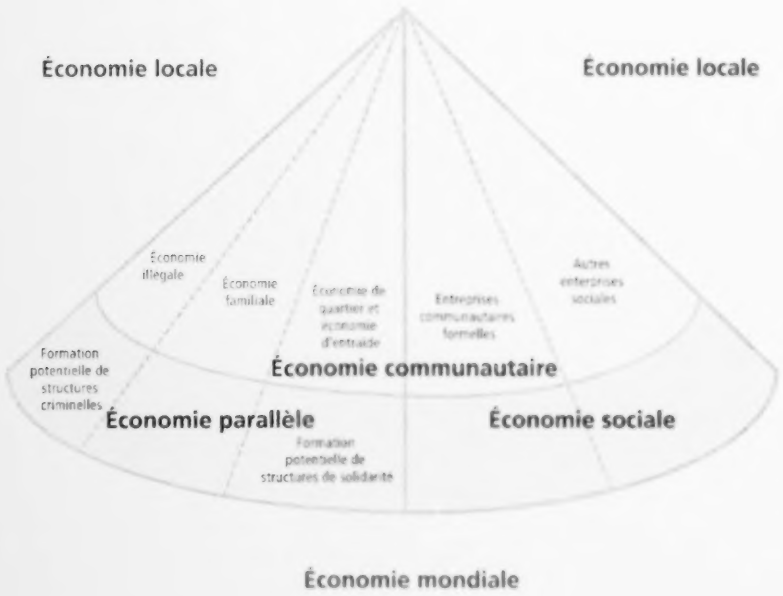


FIGURE 2

L'économie sociale et l'économie parallèle du tiers secteur



sociale en ayant recours à des définitions communément acceptées de l'entreprise sociale. Une telle approche confine cependant l'économie sociale à un secteur bien précis et peut pousser à l'isomorphisme quand vient le temps de déterminer les types d'organisations pouvant légitimement faire partie de ce secteur (DiMaggio et Powell, 1983). L'économie sociale devient alors pour Olivia une simple ressource dans son parcours de vie. C'est comme si ni elle, ni aucun de ses concitoyens n'était partie prenante à la création ou re-création d'entreprises sociales. En résumé, une vision trop institutionnaliste, surtout si elle met l'accent sur les institutions formelles, risque d'ignorer une panoplie d'activités, de processus et de relations occupant l'espace entre l'individu et l'institution sociale. Une bonne compréhension de cet espace est essentielle à une lutte efficace contre l'exclusion sociale, puisque la création et le développement d'institutions dépendent des actions coordonnées des individus.

Ainsi, nous affirmons que l'approche relationnelle, appliquée à l'économie sociale, nous permet de mieux percevoir les relations externes entre l'économie sociale et, par exemple, l'Etat. Elle permet également de cerner les relations internes entre des activités spécifiques des entreprises sociales et les autres activités du tiers secteur. D'ailleurs, plutôt que de concevoir ce dernier comme une entité comptant plusieurs sous-secteurs, il convient mieux de parler d'un ensemble d'activités variées reliées entre elles et qui peuvent (mais pas obligatoirement) mener à la création d'une institution sociale, partie visible de ce secteur plus vaste qu'est l'économie sociale (voir le schéma 2).

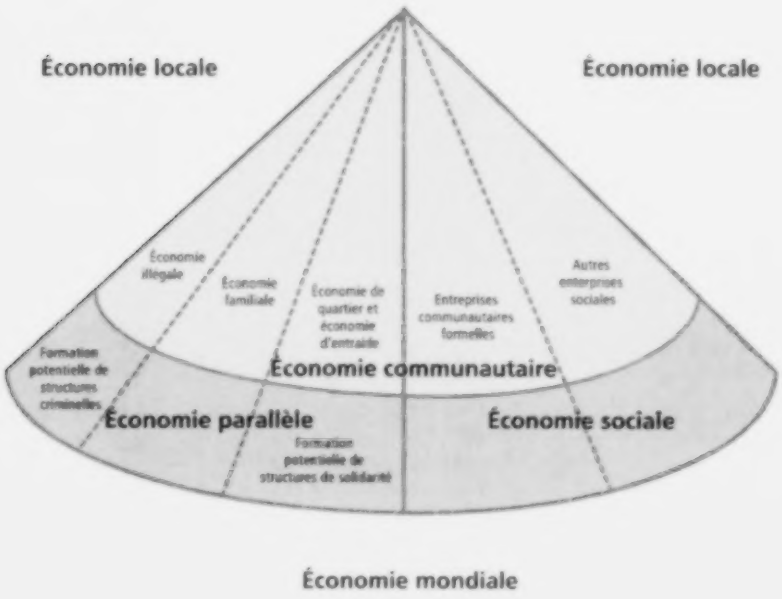
Le schéma 2 attire notre attention sur les activités et processus qui donnent naissance à l'économie sociale. Dans ce cas, le type et la nature des relations sociales qui regroupent les activités économiques des sphères publiques, privées et du tiers secteur sont primordiaux. Qu'est-ce qui pousse les individus et les groupes à mettre leurs ressources en commun, à répondre aux besoins cernés, à prendre des risques, à innover et à se développer comme ils le font? Répondre à cette question améliorera notre compréhension de la manière dont les entreprises sociales voient le jour et nous aidera à évaluer comment contribuer à la création de ce type d'entreprises utiles pour la communauté. Nous disposerons ainsi d'une perspective sur les entreprises sociales tout à fait différente de celle issue de la privatisation d'anciens services publics.

L'économie sociale, le troisième système et les parcours de vie

Au cours des dernières années, la thèse voulant que les comportements économiques fassent partie intégrante de certains types de relations sociales s'est affirmée grâce aux travaux de Mark Granovetter (1973; 1985). Plus spécifiquement, ses recherches ont fait état de l'importance des liens faibles pour le développement économique, soulignant ainsi le rôle du capital social dans le développement économique (Woolcock, 1998). Une thèse plus ancienne avait déjà soutenu que ces relations sociales peuvent être com-

FIGURE 2

L'économie sociale et l'économie parallèle du tiers secteur



sociale en ayant recours à des définitions communément acceptées de l'entreprise sociale. Une telle approche confine cependant l'économie sociale à un secteur bien précis et peut pousser à l'isomorphisme quand vient le temps de déterminer les types d'organisations pouvant légitimement faire partie de ce secteur (DiMaggio et Powell, 1983). L'économie sociale devient alors pour Olivia une simple ressource dans son parcours de vie. C'est comme si ni elle, ni aucun de ses concitoyens n'était partie prenante à la création ou re-création d'entreprises sociales. En résumé, une vision trop institutionnaliste, surtout si elle met l'accent sur les institutions formelles, risque d'ignorer une panoplie d'activités, de processus et de relations occupant l'espace entre l'individu et l'institution sociale. Une bonne compréhension de cet espace est essentielle à une lutte efficace contre l'exclusion sociale, puisque la création et le développement d'institutions dépendent des actions coordonnées des individus.

Ainsi, nous affirmons que l'approche relationnelle, appliquée à l'économie sociale, nous permet de mieux percevoir les relations externes entre l'économie sociale et, par exemple, l'État. Elle permet également de cerner les relations internes entre des activités spécifiques des entreprises sociales et les autres activités du tiers secteur. D'ailleurs, plutôt que de concevoir ce dernier comme une entité comptant plusieurs sous-secteurs, il convient mieux de parler d'un ensemble d'activités variées reliées entre elles et qui peuvent (mais pas obligatoirement) mener à la création d'une institution sociale, partie visible de ce secteur plus vaste qu'est l'économie sociale (voir le schéma 2).

Le schéma 2 attire notre attention sur les activités et processus qui donnent naissance à l'économie sociale. Dans ce cas, le type et la nature des relations sociales qui regroupent les activités économiques des sphères publiques, privées et du tiers secteur sont primordiaux. Qu'est-ce qui pousse les individus et les groupes à mettre leurs ressources en commun, à répondre aux besoins cernés, à prendre des risques, à innover et à se développer comme ils le font? Répondre à cette question améliorera notre compréhension de la manière dont les entreprises sociales voient le jour et nous aidera à évaluer comment contribuer à la création de ce type d'entreprises utiles pour la communauté. Nous disposerons ainsi d'une perspective sur les entreprises sociales tout à fait différente de celle issue de la privatisation d'anciens services publics.

L'économie sociale, le troisième système et les parcours de vie

Au cours des dernières années, la thèse voulant que les comportements économiques fassent partie intégrante de certains types de relations sociales s'est affirmée grâce aux travaux de Mark Granovetter (1973; 1985). Plus spécifiquement, ses recherches ont fait état de l'importance des liens faibles pour le développement économique, soulignant ainsi le rôle du capital social dans le développement économique (Woolcock, 1998). Une thèse plus ancienne avait déjà soutenu que ces relations sociales peuvent être com-

prises de façon plus holistique en étudiant la façon dont elles intègrent le comportement économique. Cette approche est associée aux travaux de l'anthropologue et économiste Karl Polanyi, pour qui la réciprocité est le moteur de l'activité du tiers secteur, à la manière du profit pour le secteur privé et de la redistribution pour le secteur public.

Dans son œuvre magistrale de 1944, *La grande transformation*, Polanyi affirme que [Traduction] « la découverte marquante de la recherche historique et anthropologique récente est que l'économie humaine, de façon générale, fait partie intégrante des relations sociales. Les actions de l'homme ne visent pas la possession des choses matérielles elles-mêmes, mais plutôt le maintien de son statut social, la réponse à ses besoins sociaux et la préservation de ses actifs sociaux » (Polanyi, 1944, p. 53).

La rationalisation du comportement issue de la vision de Polanyi dépasse la thèse de l'*homo economicus*. Si la maximisation des profits et la redistribution animent respectivement les acteurs des secteurs privé et public, c'est l'idée de réciprocité qui est le moteur du comportement dans le tiers secteur. Selon Polanyi, la réciprocité implique la production personnelle de biens et de services comme contribution dans le cadre d'une division du travail plus vaste, au sein de laquelle le facteur de motivation principal n'est pas le gain ou le profit personnel, mais bien la crainte du mépris, de la perte de prestige social, voire même de l'ostracisme pouvant découler d'une absence de cette contribution réciproque de l'individu. En bout de ligne, c'est bien ce qui incite une personne à payer, son tour venu, la tournée à ses amis dans un bar.

Bien que les motivations du comportement de réciprocité fondé sur la coopération et les actions d'assistance réciproque ne soient pas analysées de manière explicite par Polanyi, celles-ci occupent une place importante chez d'autres auteurs (Argyle, 1991; Axelrod, 1984; Birchall, 1988). On comprend généralement l'idée de réciprocité selon l'expression « donnant-donnant », une transaction mutuelle entre deux parties qu'on qualifie de réciprocité équilibrée. La réciprocité généralisée, une version élargie de la réciprocité équilibrée, affirme que l'assistance ou les comportements altruistes envers certaines personnes ne seront pas retournés par celles-ci, mais bien par d'autres personnes, en temps et lieu, sans que ces dernières ne soient nécessairement au courant de la première action altruiste. Cette forme de réciprocité est spécialement répandue à l'intérieur des réseaux familiaux ou d'amis ou encore dans les collectivités et les quartiers où les habitants sont très proches. Ainsi, comme le dit Putnam, [Traduction] « la réciprocité généralisée est la pierre de touche du capital social » (2000, p. 134).

L'économie sociale n'est pas seulement constituée d'organisations formelles offrant divers services; elle inclut également de nouvelles organisations qui développent de nouvelles solutions aux problèmes locaux.

La réciprocité généralisée unit et intègre l'ensemble des actions et des relations au sein du tiers secteur. Notre compréhension de la production et de la consommation de biens et services au sein de ce troisième secteur, qu'elle soit rémunérée ou non et qu'elle prenne place à l'intérieur de l'économie sociale, de l'économie communautaire, de l'économie de quartier ou de l'économie familiale, s'appuie sur l'idée que les transactions qui s'y déroulent sont motivées par le principe de réciprocité généralisée. Par ailleurs, bien que la recherche d'un gain personnel soit un facteur de motivation de l'économie illégale (elle fait donc partie du secteur privé), plusieurs ont affirmé de manière persuasive, avec faits à l'appui, qu'une partie des activités illicites payées en argent sonnant qui s'y déroulent sont motivées par le principe de réciprocité (et ce, même si l'argent transite par un tiers – voir Williams et Windebank, 2002).

Notre thèse s'appuie fortement sur l'idée, décrite au schéma 2, que bon nombre d'activités, relations et processus du tiers secteur évoluent dans l'ombre et ne sont ni formels, ni institutionnalisés. Une large part de ces activités invisibles fondées sur la réciprocité généralisée jouent un rôle important auprès des individus aux prises avec des difficultés. Elles reflètent et prennent appui sur un capital social affectif fort, représentant ainsi une forme d'entrepreneuriat collectif des gens ordinaires au sein duquel peuvent émerger des entreprises sociales. Évidemment, il en a toujours été ainsi. Depuis l'industrialisation, les travailleurs défavorisés de nombreuses collectivités et quartiers ont dû unir leurs forces pour surmonter les difficultés. Si les associations d'épargne et de crédit, les terrains communautaires, les associations d'épargne immobilière, les comptoirs communautaires et autres associations similaires résultent, au départ, d'efforts improvisés et isolés, ils procurent rapidement une protection efficace contre les rudesses

du marché dans les sociétés qui ne connaissent pas encore l'État providence. Leur formalisation rapide en une variété d'associations ou de sociétés mutuelles, de sociétés de prévoyance et de coopératives de crédit, toutes encadrées juridiquement, témoigne non seulement de leur efficacité dans leur domaine d'action, mais aussi de leur capacité à jeter des ponts entre les plus défavorisés et le reste de la société. L'émergence de ces activités permet l'inclusion sociale des individus et des groupes qui ont déployé des efforts importants pour qu'elles voient le jour.

Lorsque les démocraties libérales d'après-guerre ont entamé l'édification de l'État providence, elles se sont appuyées sur les réalisations du tiers secteur. Mais la gamme étendue des services de l'État providence a contribué à faire diminuer la demande et le besoin d'associations et de sociétés mutuelles. C'est seulement récemment, depuis le retrait de l'État providence, que des voix s'élèvent pour réclamer une reconstruction de telles entreprises sociales afin qu'elles deviennent les nouveaux prestataires de services publics.

Paradoxalement, dans les dernières années, plusieurs démocraties occidentales ont connu une dé-mutualisation de la plupart des anciennes organisations mutuelles, comme les associations d'épargne immobilière qui, à dire vrai, s'étaient formalisées au point de perdre contact avec leurs racines, leur mission sociale et leurs membres. Assistons-nous à l'émergence d'une nouvelle vague d'entreprises sociales? Ces entreprises sociales prendront-elles racine dans les strates troubles des zones d'ombre des parcours de vie? Pourront-elles conserver leur vitalité lorsqu'elles émergeront de la pénombre?

Quelles leçons tirer pour les politiques publiques?

Il apparaît clairement que des relations saines avec les institutions sociales importantes d'une société à différentes étapes du parcours de vie témoignent de l'inclusion sociale. La qualité des relations qu'entretient Olivia avec les institutions formelles nous en dit long sur sa condition. Même un farouche défenseur des groupes d'entraide dans les collectivités défavorisées admettra que la pauvreté en soi ne rapproche pas forcément les gens. Le capital social affectif fort, présent dans nombre de ces collectivités, peut ultimement engendrer une insularité hostile et une inclusion bornée qui maintient l'état d'exclusion sociale. Dans la même veine, négliger de prendre toute la mesure des activités et des relations présentes dans les zones plus sombres du tiers secteur et leur importance dans l'apport de ressources tout au long du parcours de vie, risquerait de nous priver d'une photographie de la façon dont se créent les liens avec les institutions sociales importantes. Des innovations sociales peuvent émerger des zones d'ombre.

Les politiciens à la tête d'États providence en difficulté budgétaire semblent placer beaucoup d'espoir dans la capacité de l'économie sociale à offrir une nouvelle génération de services publics. Ce faisant, les véritables atouts de l'économie sociale comme instrument de lutte à l'exclusion sociale risquent d'être négligés. L'économie sociale n'est pas seulement constituée d'organisations formelles offrant divers services; elle inclut également de nouvelles organisations qui développent de nouvelles solutions aux problèmes locaux. Le potentiel d'innovation des entreprises sociales prend racine dans les zones moins visibles du tiers secteur, où de nouvelles activités, façons de faire et relations émergent de besoins qui ne pourraient être comblés efficacement autrement. Les gouvernements doivent réfléchir au meilleur moyen d'encourager la formation d'organisations qui s'attaquent aux problèmes complexes tels que l'exclusion sociale, et aux moyens d'offrir les services.

Les acteurs des politiques publiques doivent délaisser les apparences et la rhétorique pour centrer leurs efforts sur ce qui existe dans l'ombre des quartiers défavorisés. Ils doivent prêter attention aux initiatives mises sur pied par des gens ordinaires et comprendre comment elles leur ont permis de créer des liens avec le reste de la société.

Bibliographie

Amin, A., A. Cameron, et R. Hudson. 1999. « Welfare as Work? The Potential of the UK Social Economy » dans *Environment and Planning A*, vol. 31, pp. 2033-2051.

Amin, A., A. Cameron, et R. Hudson. 2002. *Placing the Social Economy*, Londres, Routledge.

Argyle, M. 1991. *Co-operation: The Basis of Sociability*, Londres, Routledge.

Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Co-operation*, New York, Basic Books.

Birchall, J. 1988. « Time, Habit and the Fraternal Impulse » dans M. Yound (dir.), *The Rhythms of Society*, Londres, Routledge.

Borzaga, C. et A. Santuari. 2003. « New Trends in the Non-Profit Sector in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship », dans OCDE (dir.), *The Non-Profit Sector in a Changing Economy*, Paris, OCDE, pp. 31–59.

CONSCISE. 2003. *The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe*, rapport de projet final déposé à la Commission européenne <www.conscise.info>.

Department of Trade and Industry (Royaume-Uni). 2002. *Social Enterprise: A Strategy for Success*, Londres, HMSO <www.dti.gov.uk/socialenterprise>.

DiMaggio, P., et W. Powell. 1983. « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, nº 2, pp. 411-424.

Granovetter, M. 1973. « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, nº 6, pp. 1360-80.

Granovetter, M. 1985. « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, vol. 91, nº 3, pp. 481–510.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 1999. *Social Enterprises*, Paris, OCDE.

Polanyi, K. 1944. *The Great Transformation*, New York, Rinehart and Co.

Projet de recherche sur les politiques (PRP). 2004. *Une approche fondée sur les parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale - Cadre proposé de politique et d'analyse*, document de proposition de projet du PRP, août 2004, Ottawa, PRP.

Projet de recherche sur les politiques (PRP). 2005. *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : Un guide pour la recherche en politiques publiques*, Ottawa, PRP.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.

Rifkin, J. 1995. *The End of Work*, New York, Putnam.

Salamon, L. S. Sokolowski, et R. List. 2003. *Global Civil Society: An Overview*, Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Small Business Service (Royaume-Uni). 2005. *A Survey of Social Enterprises across the UK*, Londres, Department of Trade and Industry.

Williams, C. C., et J. Windebank. 2002. « Why Do People Engage in Paid Informal Work? A Comparison of Higher & Lower Income Urban Neighbourhoods in Britain », *Community, Work & Family*, vol. 5, nº 1, pp. 67-83.

Woolcock, M. 1998. « Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework », *Theory and Society*, vol. 27, nº 2, avril 1998, pp. 151-208.

SIGNET

Capital social : entrepreneurship, mouvements coopératifs et institutions

Le capital social serait-il le chaînon manquant de l'économie? Dans ce nouveau livre indispensable, les auteurs font valoir qu'un facteur de production qu'on oublie souvent, le capital social, est aussi essentiel aux décisions économiques que le sont d'autres facteurs traditionnels de production comme le capital physique, financier et humain. Ils tentent de combler cet écart entre la théorie et la réalité en examinant les principaux facteurs qui déterminent l'entrepreneurship, les mouvements coopératifs ainsi que la création et la destruction du capital social.

Gunnar Lind Haase Svendsen et Gert Tinggaard Svendsen. 2005. *The Creation and Destruction of Social Capital: Entrepreneurship, Co-operative Movements and Institutions.* Edward Elgar.

Les innovations sociales et l'institutionnalisation

Quelques pratiques émergentes

Denis Harrisson
Université du Québec à Montréal

À l'époque où l'État providence intervenait afin de résoudre les problèmes économiques et sociaux et promouvoir le développement social, on parlait peu d'innovation sociale bien que le terme soit utilisé depuis la décennie 1970 (Cloutier, 2004). Aujourd'hui, l'innovation sociale est un concept appliqué de façon courante d'abord en recherche et, de plus en plus dans les orientations et l'élaboration des politiques gouvernementales. Toutefois, le processus de création des innovations sociales et la manière dont elles s'intègrent peu à peu dans la société en devenant des modes de régulation ou de fonctionnement habituels et routiniers sont encore peu connus. Pourtant il y a quelques innovations sociales développées au cours des quinze dernières années qui se sont institutionnalisées. Dans cet article, il sera question de l'émergence des innovations sociales, de leur diffusion dans la société et de leur institutionnalisation. Trois exemples dégagés des travaux récents de chercheurs du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) permettront d'illustrer ces propos.

Qu'est-ce que l'innovation sociale?

Les innovations sociales sont de nouvelles réponses ou de nouvelles solutions à des problèmes économiques et sociaux. Elles présentent une particularité par rapport à d'autres types d'interventions qui visent les mêmes fins, car elles suggèrent des solutions qui impliquent de nouvelles associations ou de nouvelles formes de mobilisation des acteurs. En s'appropriant des solutions, les acteurs impliqués acquièrent de nouvelles compétences. En ce sens, ils ne sont pas passifs, ils participent, ils créent, ils échangent entre eux, ils négocient. Ils développent un nouveau capital social à travers l'émergence de liens de réciprocité. La confiance qui en résulte est une condition favorable à l'émergence des innovations sociales. Ces processus d'innovation ont été bien documentés au cours des années. Les recherches qui ont traité de cette question se sont largement inspirées du processus d'innovation technologique et, dans une moindre mesure, du processus d'innovation organisationnelle. La question a également été traitée sous l'angle des caractéristiques des organisations et des attributs des acteurs qui innovent. Nous sommes maintenant capables d'identifier les organisations qui peuvent innover. Mais qu'en est-il au plan d'une société ou d'un pays? Y a t-il des caractéristiques propres à une société qui font que celle-ci est plus innovatrice qu'une autre? Pourquoi après la création, l'invention ou le développement d'innovations, on assiste dans certains cas à une diffusion assez large, alors que dans d'autres cas l'innovation demeure un processus local, sans partage et sans élargissement à d'autres groupes sociaux ou à d'autres territoires? Cet aspect de l'innovation doit être traité sous l'angle des institutions.

Le rôle des dynamiques institutionnelles

En effet, l'innovation est issue d'activités volontaires et émergentes, que l'on peut associer à des dynamiques institutionnelles particulières. Chaque étape du processus de création d'une innovation est ancrée dans les institutions existantes et c'est pourquoi on peut affirmer que la source première des innovations provient des ouvertures, des possibilités, des ressources, des règles, des normes sociales, des valeurs ou des connaissances qui sont véhiculées par les institutions. Le point de départ d'une innovation prend sa source dans la reconnaissance, par les acteurs, que les règles habituelles ne fonctionnent plus, qu'elles ne remplissent plus leur fonction initiale de légitimité ou d'obligation de performance. Si le problème est d'ordre

Denis Harrisson est professeur à l'École des sciences de la gestion et directeur du Centre de recherche sur les innovations sociales de l'Université du Québec à Montréal.

technique, qu'il est bien défini et que la réponse émerge rapidement, la solution devient claire et elle transite alors parmi les répertoires des principes institutionnels existants. Par ailleurs, si la solution n'émerge pas de façon aisée, un défi nouveau s'impose, ce qui requiert un apprentissage pour tous les acteurs impliqués. Personne ne peut imposer unilatéralement une solution aux autres. Il faut débattre, provoquer, amener de nouvelles idées et se soumettre à un nouvel apprentissage social. Des fragments d'institutions préexistantes sont réunis par une coalition d'acteurs dans un processus d'innovations.

La capacité d'une société à innover varie selon la configuration institutionnelle qui facilite ou contraint l'innovation (Scott, 2001). Les réseaux sociaux prennent ensuite le relais, mais ces derniers ne sont pas spontanés; ils naissent des réseaux existant dans les syndicats, les associations volontaires, les mouvements sociaux, les coopératives, les organisations philanthropiques, les milieux d'affaires, les gouvernements. Il s'agit d'un long processus d'apprentissage et de micro arrangements. Cela suppose une rupture avec certaines institutions existantes, car innover amène à s'opposer à l'ordre établi et à apporter quelque chose de nouveau tout en s'ancrant dans des règles qui permettront quand même aux innovations de croître et de se diffuser, d'où la complexité des innovations sociales.

Ce processus vaut tant pour les innovations sociales dans le secteur privé que dans le secteur public et celui de l'économie sociale. Cependant, le secteur de l'économie sociale présente davantage de possibilités pour l'innovation sociale, car c'est le secteur le moins balisé, le moins institutionnalisé. Il offre les plus grandes marges de manœuvre aux acteurs qui peuvent innover sans être contraints par le poids des règles existantes. C'est l'inverse dans le secteur public qui est encastré dans une logique de hiérarchie et de contrôle politique qui peut limiter l'innovation sans toutefois l'empêcher. En effet, dans l'administration publique, il existe plusieurs innovations sociales qui misent sur une transformation des valeurs, de l'éthique et de la notion d'imputabilité pour améliorer le service public. Pour sa part, le secteur privé est impliqué dans une logique de performance qui circonscrit l'innovation sociale à des exigences de rendement économique. Dans le secteur privé, il existe cependant des innovations sociales fort importantes comme le commerce équitable, le développement durable, la responsabilité sociale de l'entreprise et d'autres formes de partenariats telle que la concertation patronale/syndicale par exemple. Quant au secteur de l'économie sociale, il s'inscrit dans une logique de rapports de proximité et de réciprocité qui accommode plus aisément l'innovation sociale. Cette logique met en valeur le capital social, la citoyenneté, la démocratie, la responsabilité sociale et individuelle, la responsabilité de l'entreprise et de l'État ainsi que la cohésion sociale.

Les configurations institutionnelles dans une société donnée aplanissent les différences entre les secteurs de telle sorte que les innovations sociales qui émergent dans l'un ou l'autre présentent des aspects communs. Au Québec notamment, le mouvement syndical s'est associé à d'autres mouvements sociaux pour faire émerger des innovations sociales dans les trois secteurs (privé, public, économie sociale) en faisant de la participation des employés ou des usagers le point focal. De façon générale, les innovations se déploient dans un ensemble d'arrangements institutionnels en suivant le principe de la dépendance de l'itinéraire choisi (path dependency). Ces arrangements institutionnels s'accordent et mettent de l'avant des principes de concordance entre les innovations qui se produisent dans plusieurs arènes simultanément. L'institutionnalisation est réalisée quand une organisation atteint un caractère spécifique à travers l'émergence de formes distinctives, de processus et de stratégie inédits (Selznick, 1996). Des choix sont faits par les acteurs en vertu des arrangements institutionnels dont les coûts de sortie, de retrait ou d'abandon sont jugés très coûteux. Dès qu'un choix s'opère, un effet de « verrouillage » se produit (Hollingsworth, 2000). Ces propos peuvent être illustrés par trois exemples d'innovations sociales et leur effet à long terme.

L'innovation sociale et la reconversion économique du territoire

Le premier exemple est issu des travaux de J-M. Fontan, J-L. Klein et D-G. Tremblay (2005). Il consiste en l'examen de la reconversion économique de trois districts de Montréal sous l'angle de l'innovation socio territoriale, dans une période où la ville traversait une crise profonde de sa structure productive. C'est grâce aux trajectoires innovantes de certains acteurs socioéconomiques que la ville a pu se sortir du bourbier. En effet, Montréal a été la scène d'un processus spécifique d'arrangements entre des acteurs locaux qui ont procédé à la reconversion économique en investissant dans la création et le développement d'entreprises, en s'engageant dans des initiatives locales de gouvernance et en inventant des formes d'intervention pour contribuer au développement de la collectivité. Il s'agissait d'une coalition socio-économique spécifique qui apparaît aujourd'hui comme un modèle difficilement reproductible ailleurs tant il est ancré dans la réalité institutionnelle du Québec. Ce modèle s'appuie sur la participation partenariale et conflictuelle d'acteurs sociaux d'origines diverses (acteurs privés, acteurs publics et acteurs communautaires) qui se rejoignent dans des trajectoires

innovatrices sur un territoire donné. Ces acteurs sont parvenus à changer le cadre institutionnel du territoire à travers un projet collectif fortement structurant, plutôt que d'attendre l'action des forces du marché, comme le veut la tendance dominante dans les pays capitalistes. Ces initiatives ont été possibles parce que l'État (fédéral, provincial et municipal) y a consenti en appuyant les valeurs de coopération et de partenariat qui y étaient mises de l'avant.

Cette coalition, que l'on croyait solide, s'est cependant fragilisée à la suite de l'élection d'un gouvernement misant davantage sur le secteur privé et les forces du marché. Ce nouveau gouvernement a choisi de se retrancher des coalitions diverses développées au cours des ans. Le mouvement syndical et d'autres mouvements sociaux participant de cette coalition se sont toutefois repositionnés afin de défendre les acquis, notamment la participation et les partenariats avec d'autres milieux. Ces expériences d'innovations socio-territoriales n'ont pas été institutionnalisées (c'est-à-dire les acquis n'ont pas été ancrés dans des formes normées ou régulées concédant un caractère d'habitude, de légitimité et de robustesse). Toutefois, les expériences qui ont pris naissance durant la décennie 1990 n'ont pas été menacées parce qu'elles ont maintenu une logique de coalition locale en tant que mode de gouvernance.

L'innovation sociale et l'offre de logement social

Le deuxième exemple est issu des travaux de M. Bouchard et M. Hudon. Il consiste en l'analyse du secteur du logement communautaire de nature associative et coopérative qui est né dans le giron de la gouvernance partenariale au Québec. Ce mouvement apparaît également dans un contexte de crise de l'offre de logements urbains, de transformation du monde urbain et de fléchissement des politiques gouvernementales en matière de logement. Tout comme dans le cas précédent, les innovations en matière de logement collectif se sont appuyées sur les vertus de la propriété individuelle et sur les forces du marché afin de réguler l'offre de logement. L'État avait contribué à favoriser le logement public et coopératif à travers des programmes de soutien, mais ces programmes centralisés et bureaucratisés n'avaient guère misé sur la participation des citoyens. C'est le mouvement social né de la crise du logement qui a permis la propriété collective et l'appropriation des processus de développement et de gestion. Pour ce mouvement, le développement économique doit être associé au développement social, et le mode collectif de prise en charge du logement permet d'atteindre cet objectif d'intérêt général. En cela, ce mouvement de citoyens représente une forme d'innovation sociale dans le secteur de l'économie sociale. Le mode d'institutionnalisation de ces interventions diverses des citoyens est ensuite passé par le soutien de l'État. Remplaçant son mode centralisateur et bureaucratique, le gouvernement provincial a fait le choix d'un partenariat avec la communauté en soutenant les initiatives du milieu et en favorisant des compétences indépendantes plutôt que de développer une société d'État. Dans ce modèle partenarial, ce sont les motivations des acteurs sociaux qui ont servi d'appui aux politiques d'habitation. Ce modèle continue de générer des initiatives communautaires, tant pour répondre à des nouveaux besoins sociaux que pour générer de nouveaux moyens de financement. Cet exemple montre comment les acteurs sociaux et les administrations publiques ont réussi à faire converger leurs objectifs. Cependant, la mise en concurrence des acteurs pour le financement et la promotion présente toujours le risque de défier ce modèle partenarial.

Cet exemple illustre comment les institutions publiques ont été transformées afin de faire une place à une innovation qui participe à la formation d'une nouvelle citoyenneté. Ce type d'expérience s'appuie sur la société civile, il fait place à de nouvelles formes organisationnelles et à de nouveaux arrangements institutionnels. On voit comment l'apparition d'une nouvelle gouvernance peut conduire à une redéfinition du rôle de l'État, à la suite de l'institutionnalisation relative des pratiques et à la stabilisation du modèle. Par la reconnaissance institutionnelle, la phase de consolidation succède ainsi à la phase expérimentale lorsque les initiatives des mouvements sociaux quittent le terrain de la contestation des politiques publiques pour s'engager dans l'innovation sociale.

L'innovation sociale et la dynamique organisationnelle

Le troisième exemple est issu des travaux de D. Harrisson et N. Laplante (2002). Il montre comment les innovations dans le monde du travail peuvent s'encastrer dans la dynamique organisationnelle d'une entreprise manufacturière. Dans cet exemple, l'itinéraire de l'innovation sociale est marqué par de nombreuses transformations d'habitudes et de routines en des actions inédites dans l'organisation. Ici, l'innovation a pris deux formes interreliées mais autonomes dans leur mode de régulation : le travail d'équipe, qui s'est inscrit comme projet fondateur de l'innovation sociale, et le partenariat qui a permis de recadrer les relations entre le syndicat et la direction de l'entreprise. L'étude montre comment les acteurs s'entendent sur la procédure, notamment en mettant en place un code de conduite. Contrairement aux exemples précédents, ici c'est le marché qui a servi d'assise institutionnelle. L'état du marché et la transformation des règles

du commerce international ont présidé à la légitimité de l'innovation. En effet, quand le marché s'est refermé et que les emplois ont été affectés, l'accord entre les parties s'est morcelé et les employés ont refusé de s'engager plus à fond dans le processus d'innovation, le conduisant ainsi à sa dérive. Règle générale, le marché ne légitime l'innovation que si elle soutient la croissance. Dans le cas contraire, l'innovation devient un compromis boiteux qui se révèle inefficace.

Dans le cas présent, l'innovation sociale reposait sur un ensemble de règles et de normes procédurales où le consentement s'était construit lentement par des ententes reconduites portant sur le travail quotidien. De nouvelles routines s'étaient confirmées même si les acteurs ne s'entendaient plus sur le sens à accorder à l'innovation. Chaque acteur comprenait la logique de l'autre même s'il ne l'assimilait guère à la sienne. Mais les positions de chaque partie étaient pragmatiques : elles cherchaient avant tout à s'entendre et à développer des liens substantiels sur divers aspects du travail : la variation des tâches, l'autonomie dans le travail, la prise de responsabilité, les règles de coordination, les normes de coopération, etc. L'importance était de conduire à une plus grande satisfaction des ouvriers et à une amélioration des rendements au travail, de la qualité des produits et des délais de production. En ce sens, le pragmatisme a assigné un sens à la coexistence d'acteurs. Ceux-ci désiraient perpétuer le lien à travers les valeurs qui avaient guidé la négociation : le maintien des emplois, l'amélioration de la productivité, l'autonomie des acteurs et des relations fondées sur la confiance mutuelle. Ce sont les relations créées qui ont formé l'innovation sociale, laquelle s'est perpétuée via des activités durables et persistantes qui ont pris place dans des univers relationnels constants et prévisibles. On peut parler d'un début d'institutionnalisation lorsque les relations entre le syndicat et l'employeur s'inscrivent dans des normes nouvellement prescrites et reconnues comme étant légitimes. À travers le processus d'innovation, de nouvelles formes relationnelles se développent et initient une forme inédite de co-dépendance entre les acteurs.

Conclusion

Dans cet article, nous avons vu comment quelques expériences d'initiatives locales entreprises par des acteurs sociaux ont le pouvoir de transformer les institutions. Ces expériences sont associées à l'émergence de patterns socialement intégrés, ordonnés, stables, issus d'activités instables et faiblement organisées. Le lien entre les innovations et les institutions se fait en deux temps. D'abord, pour qu'une innovation sociale soit possible, il faut que le système institutionnel soit ouvert et puisse reconnaître les lacunes sur le plan des performances et des modalités d'action. Les acteurs doivent ensuite bénéficier de l'autonomie nécessaire à la création de modalités nouvelles en développant des liens avec d'autres acteurs, souvent en provenance d'autres milieux, parfois même en rivalité et en opposition. Ces acteurs réunis en réseaux peuvent mettre en place des solutions à des problèmes économiques et sociaux de divers ordres. Ces solutions doivent alors déborder du cadre dans lequel elles ont pris forme et être appropriées par une multitude d'acteurs sociaux qui leur accordent une légitimité. Survient alors, dans un deuxième temps, un processus d'institutionnalisation de l'innovation sociale qui permet alors de perpétuer les nouveaux arrangements. L'État, le marché ou l'appropriation de valeurs et de connaissances nouvelles par les acteurs sociaux qui président à la constitution de normes ou de règles servent d'assises à l'institutionnalisation des innovations sociales. De nouvelles orientations de l'État, des modifications profondes aux règles du marché ou de nouvelles valeurs sociales qui télescopent les anciennes facilitent ou créent des obstacles à l'institutionnalisation. En ce sens, les institutions sociales sont également le produit des initiatives et de la coopération des acteurs sociaux.

Bibliographie

Bouchard, M-J. et M. Hudon. 2004. *Le logement coopératif et associatif comme innovation émanant de la société civile*, Congrès international du CIRIEC, Lyon, septembre 2004.

Cloutier, J. 2004. *Qu'est-ce que l'innovation sociale?* Montréal : Cahiers du CRISES, nº ET0314, 58 p.

Fontan, J-M., J-L.Klein et D-G Tremblay. 2005. *Innovation socioterritoriale et reconversion économique : Le cas de Montréal*, Paris : L'Harmattan.

Harrison, D. et N. Laplante. 2002. *La construction du partenariat patronal/syndical: contraintes du marché et négociations locales*, Paris : L'Harmattan.

Hollingsworth, J. R. 2000. "Doing Institutional Analysis: Implications for the Study of Innovations" dans *Review of International Political Economy*, 8:4, pp. 595-644.

Scott, W. R. 2001. *Institutions and Organizations*, Thousands Oaks, London and New Delhi: Sage Publications.

Selznick, P. 1996. "Institutionalism 'Old' and 'New'" dans *Administrative Science Quarterly* 41: Juin : pp. 270-277.

Conférence internationale sur l'engagement des communautés

Du 14 au 17 août 2005
Brisbane, Australie

Sandra Franke
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

En août 2005, une conférence internationale importante sur l'engagement des communautés s'est tenue à Brisbane en Australie. Organisée par les Nations Unies en collaboration avec le gouvernement de l'état du Queensland, la conférence a accueilli près de 2000 participants provenant de 44 pays, incluant une importante délégation de l'ONU, plusieurs personnalités politiques et représentants gouvernementaux, quelques universitaires de renom ainsi que des représentants des secteurs privés et communautaires. Les thématiques de l'engagement et du développement communautaire étaient au centre des débats : gouvernance engagée, engagement des minorités et des groupes à risque d'exclusion, pratiques innovantes d'engagement, engagement communautaire, communautés engagées.

Il n'est pas étonnant qu'une conférence sur ce sujet ait suscité un tel engouement. Plusieurs représentants des Nations Unies, des pays en développement et des pays développés ont d'ailleurs commencé leur présentation en abordant la question du déficit démocratique : chute vertigineuse du niveau de confiance des citoyens face à ceux qui les gouvernent, désengagement graduel de la population des affaires publiques, augmentation du sentiment d'impuissance devant les grands pouvoirs économiques. La prémisse qui a présidé les grands débats de la conférence voulait que la participation des acteurs communautaires dans les processus décisionnels constitue la voie par excellence pour rehausser la légitimité des gouvernements et leur permettre d'atteindre leurs objectifs de développement et de croissance. C'est en adoptant un réel mode de gouvernance partagée ou *engagée* que des partenariats innovants et porteurs de changements pourront voir le jour.

Ce compte rendu de la *Conférence internationale sur l'engagement des communautés* met l'accent sur les thèmes dominants présentés par les orateurs de marque au cours des sessions principales et présente les grandes idées soulevées dans les sessions régulières.

De la participation civique à la gouvernance engagée

C'est en introduisant ce nouveau paradigme de la gouvernance engagée que les conférenciers de marque ont ouvert la conférence. Ils n'ont pas manqué de cerner en quoi les formes traditionnelles de la démocratie (représentative, participative, consultative) n'étaient plus appropriées pour faire face au monde actuel caractérisé par la mondialisation et la libéralisation des échanges. En effet, sous la pression des budgets déficitaires dans plusieurs pays, la place de plus en plus grande faite au secteur privé dans la prestation des services publics se fait au détriment de la transparence des processus, de l'imputabilité des gouvernements et du respect des principes d'équité. Les personnes et les communautés les plus exclues de l'accès aux services publics sont aussi celles qui sont les moins bien représentées politiquement et les moins intéressées par le politique. Selon plusieurs panélistes, partout dans le monde les mécanismes de participation et de consultation publique sont en voie de devenir de simples « procédures cosmétiques » qui ne permettent pas d'engager les acteurs marginalisés dans les processus décisionnels, ni d'engager les gouvernements face à ces acteurs.

En référence aux grands objectifs liés à la réduction des disparités dans le monde qui figurent dans la Déclaration du Millénaire de l'ONU[1], la quinzaine de panélistes ont discuté de l'hypothèse selon laquelle les nouveaux défis démocratiques passeraient dorénavant par un processus « d'empowerment », c'est-à-dire par le renforcement des capacités de prise en charge et de résilience, voire des capacités d'entre-

Sandra Franke est agente de recherche en politiques pour le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

preneurship des individus et des communautés marginalisées. La gouvernance engagée supposerait ainsi une nouvelle manière de mettre ensemble le gouvernement et les citoyens sans que les processus soient toujours initiés et menés du haut vers le bas, et de manière à ce qu'une réelle représentation des différents groupes de la population soit réalisée.

D'un point de vue plus analytique, la gouvernance engagée s'appuie sur une forme de démocratie délibérative entre des partenaires qui n'ont pas nécessairement la même force, d'où le terme très à la mode en Europe de « polyarchie directement délibérative ». Ce terme renvoie à un mode de résolution de problèmes qui fait dépendre les décisions de délibérations entre différents niveaux de l'administration publique, le politique et les acteurs de terrain (secteurs privé et communautaire). La polyarchie délibérative exige la mise en place de conditions de collaboration qui privilégient la discussion et la négociation directe entre les partenaires plutôt que se limiter à coordonner les stratégies propres à chacun des acteurs. Ce mode décisionnel s'appuie sur des expériences similaires vécues par d'autres personnes ou communautés et valorisant les savoirs non techniques et les apprentissages locaux dans la mise sur pied des programmes ou projets. On renforce ainsi la participation directe des citoyens et on leur propose une influence immédiate sur les résultats[2].

Quel rôle pour l'État?

Plusieurs panélistes ont insisté sur l'idée selon laquelle une gouvernance qui laisse plus de place aux citoyens ou au secteur privé ne veut pas nécessairement dire qu'il faut moins d'État. Les exemples mis de l'avant dans les différents ateliers ont démontré comment *l'État peut jouer un rôle déterminant dans l'établissement de partenariats responsables*. En effet, une gouvernance engagée en est une où les relations entre l'appareil étatique et les organisations du secteur privé et communautaire sont fortes et où les personnes et les processus sont tout aussi importants que les résultats. En ce sens, *le rôle de l'État est de créer des conditions propices à l'engagement* des différents acteurs de la société civile, tant privés que communautaires, *tout en assurant l'imputabilité des processus décisionnels* qui émanent des partenariats ainsi créés.

Tout au long de la conférence, près de 300 présentations ont permis d'explorer des exemples réalisés partout dans le monde et dans plusieurs champ d'intervention qui rendent compte de diverses tentatives de réussite et d'échec dans la mise en application du modèle de gouvernance engagée. Parmi ces illustrations, nous en retiendrons quelques-unes qui portent des messages qui ont une certaine résonance dans le contexte du développement communautaire et de l'économie sociale au Canada.

Reconnaître officiellement le rôle de l'engagement communautaire

Plusieurs conférenciers ont répété l'importance d'une reconnaissance politique de l'engagement communautaire dans les priorités gouvernementales. L'exemple australien a fait l'objet de nombreuses présentations à cet égard. Dans les dernières années, plusieurs états ont en effet entrepris de mettre l'engagement communautaire à leur agenda, notamment en créant des ministères des communautés; en développement des stratégies politiques d'engagement communautaire (lesquelles misent non seulement sur l'amélioration des capacités communautaires mais aussi sur une véritable éducation des fonctionnaires aux principes du développement communautaire); et en menant d'importantes réformes afin de favoriser l'accès des personnes traditionnellement exclues à tous les niveaux de gouvernement.

Développer de nouveaux lieux et mécanismes de délibération

Plusieurs conférenciers ont discuté de l'intérêt de créer de nouveaux espaces de dialogue entre le gouvernement, les citoyens et les groupes communautaires. Toujours en Australie, dans l'État du Queensland, on a ainsi mis en place un certain nombre de mécanismes nouveaux visant à faciliter l'engagement citoyen : mise en place de parlements régionaux qui « amènent le gouvernement au peuple », création de pétitions électroniques permettant aux internautes de s'adresser directement aux élus, publication électronique des débats parlementaires, sessions du cabinet en ligne où le public est invité à s'adresser directement aux ministres, etc. Selon le premier ministre du Queensland, Peter Beattie, ces nouveaux lieux de délibération sont une « véritable thérapie pour la bonne gouvernance ». En Grande-Bretagne, la BBC est à l'origine d'une initiative tout aussi intéressante de délibération publique via son projet « Action Network ». Le projet consiste en un site électronique appelé « Change The World Around You » (bbc.co.uk) qui vise à stimuler l'engagement social en permettant aux citoyens de partager leurs préoccupations en ligne; en leur permettant de prendre contact entre eux de façon à mettre en commun leurs préoccupations; et en leur fournissant de l'information et des outils permettant d'apporter des changements concrets.

Créer de nouvelles plates-formes de décision

Quelques présentations ont porté sur des expériences de gouvernance caractérisées par la mise en œuvre de nouveaux types d'arrangements contractuels entre l'État et certains partenaires privés et communautaires. Plusieurs cas ont été rapportés, notamment au Royaume-Uni, où de véritables « unités spéciales de résolution de

problèmes » ont été mises en place pour faire face à des défis locaux spécifiques. Les présentations ont mis l'accent sur les barrières et les opportunités liées à ces nouvelles manières de travailler ensemble. Parmi les critères de succès de ces expériences de gouvernance, on retient l'importance de bien clarifier les résultats escomptés à l'avance; de bien s'entendre sur le fonctionnement de l'unité décisionnelle; de prévoir un mécanisme de résolution de conflit, et de bien clarifier la contribution de chacun des partenaires. Dans bien des cas, c'est la capacité d'apprendre collectivement et d'innover qui mène aux meilleurs résultats.

Accroitre le rôle des gouvernements locaux

Plusieurs sessions de la conférence ont été consacrées au rôle des gouvernements locaux comme courroies de transmission des préoccupations des communautés vers les autres niveaux du gouvernement. Les gouvernements locaux seraient davantage aptes à refléter les besoins de la population et le fait d'exercer les fonctions du gouvernement plus près de la population aurait pour effet d'accroître la confiance et le sens d'appartenance de façon à stimuler l'engagement. Les nombreuses présentations sur ce thème de la part des représentants politiques et gouvernementaux témoignent de l'intérêt des politiques publiques à l'égard de ce nouveau localisme. Le gouvernement national australien, notamment, a amorcé la création de liens nouveaux avec le palier local en invitant les gouvernements locaux à « partager la gouvernance » via une présence dans plusieurs forums ou partenariats régionaux, de même que par l'octroi direct de fonds sans passer par la bureaucratie des états. Notons toutefois qu'en Australie comme ailleurs, les illustrations ont surtout fait valoir le rôle des gouvernements locaux comme des extensions pratiques pour la prestation des services publics plutôt que comme des acteurs partageant une réelle responsabilité dans la gouvernance.

En somme, ces quelques illustrations de la conférence de Brisbane associées à la gouvernance engagée s'inscrivent tout aussi bien dans la mouvance des revendications portées par l'économie sociale et par le développement communautaire au Canada. Ainsi, pour plusieurs, les thèmes abordés à l'occasion de cet événement d'envergure ne seront pas vraiment nouveaux. L'intérêt de cette conférence, en fait, ne réside pas tant dans le discours que dans ceux qui le tiennent : la promotion d'une gouvernance partagée et engagée est maintenant menée par les organisations officielles, les représentants politiques et les hauts fonctionnaires des gouvernements en place[3].

Notes

1 Pour en savoir davantage sur les objectifs du Millénaire pour le développement, on peut consulter le site des Nations Unies : <www.un.org/french/millenniumgoals/>

2 Pour en savoir davantage sur le concept de polyarchie directement délibérative , voir "Directly-Deliberative Polyarchy" par Joshua Cohen and Charles Sabel: <www2.law.columbia.edu/sabel/papers/DDP.html>

3 Les présentations peuvent être téléchargées à partir du site de la conférence <www.engagingcommunities2005.org>. Les discours des conférenciers de marque y sont également téléchargeables en format audio.

Colloque international sur l'innovation et la transformation sociale

Du 11 au 12 novembre 2004
Montréal, Québec

Sandra Franke
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

En novembre 2004 s'est tenu à Montréal un colloque international de deux jours portant sur le thème de l'innovation sociale. L'innovation, de façon générale, a longtemps été associée au développement des technologies ou aux changements dans l'organisation du travail qui permettent d'atteindre une plus grande compétitivité. Dans ce colloque, on a voulu élargir la notion de l'innovation afin d'y inclure les dimensions sociales qui y sont sous-jacentes. Les présentations voulaient ainsi illustrer le rôle majeur que jouent les différents arrangements d'acteurs et les configurations sociales particulières dans l'application et la diffusion de l'innovation. Il s'agissait également de réfléchir sur la manière dont les transformations sociales qui émergent dans le contexte des innovations sont elles-mêmes porteuses d'une capacité innovante. Plusieurs présentations ont ainsi porté sur les secteurs de l'économie sociale et du développement communautaire à titre d'illustration de cette dynamique.

L'innovation sociale comme nouvelle approche pour réfléchir aux enjeux sociaux

L'intérêt du colloque a été de présenter l'innovation sociale comme une approche nouvelle pour comprendre certains enjeux sociaux. L'innovation sociale permet d'aborder les transformations sociales en s'interrogeant sur les conditions sociales, économiques, politiques et sur les arrangements institutionnels particuliers qui suscitent des réponses spécifiques (sociales, économiques, technologiques).

Dès l'ouverture du colloque, le professeur Michel Callon, de l'École des Mines à Paris, a expliqué comment cette dynamique a été mise à l'œuvre dans les dernières décennies. En référence au régime d'innovations économiques que l'on connaît maintenant et qui est basé sur un mode de production en réseaux et sur une diversification des marchés, il a expliqué comment le phénomène était du coup une machine à produire des groupes sociaux. Selon le professeur Callon, si nous assistons aujourd'hui à une prolifération rapide de groupes sociaux, c'est que les agents sociaux réagissent et se regroupent de manière à pallier les défaillances des marchés et l'impuissance de l'État à en absorber les débordements. En retour, l'émergence des groupes sociaux constitue une force sociopolitique qui appelle à la mise en place de nouvelles procédures politiques, lesquelles contribuent directement au processus d'innovation.

La présentation de Benoît Lévesque de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) a permis de voir comment les interconnexions complexes entre ces processus diffèrent selon les logiques nationales. Selon lui, en reconnaissant cette réalité, nous faisons un saut qualitatif important en ce qui concerne notre compréhension des systèmes d'innovations. L'évolution de la recherche sur l'innovation nous permet en effet de déceler une rupture épistémologique par rapport à la conception traditionnelle des systèmes d'innovations basés sur la production de manière à introduire l'idée d'un système d'innovation basé sur les transformations sociales. Conséquemment, le social serait davantage vu comme un investissement plutôt qu'une dépense. Selon Lévesque, il serait opportun de développer des politiques publiques d'innovations en prenant exemple sur la politique québécoise d'économie sociale notamment.

Les transformations sociales qui émergent dans le contexte des innovations sont elles-mêmes porteuses d'une capacité innovante

Frank Moulaert de l'University of Newcastle a discuté du rôle stratégique de l'innovation sociale dans le contexte du développement local. En référence au projet en cours Social

Sandra Franke est agente de recherche en politiques pour le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

Innovation and Governance in Urban Communities (SINGOCOM) qui porte sur l'étude de modèles alternatifs de développement local dans une dizaine de villes européennes, le chercheur a discuté des conditions qui permettent à la créativité de s'exercer et à l'innovation de porter fruit. La capacité innovante du développement local serait ainsi reliée au fait qu'à cette échelle, il est plus aisé de faire la promotion d'initiatives de petite envergure et de nature expérimentale, de développer des marchés diversifiés et de mettre en œuvre des structures institutionnelles déprivatisées qui accordent un rôle au tiers secteur.

Diane Gabrielle-Tremblay de Télé-Université a également mis en évidence l'intérêt du palier local pour l'innovation, notamment l'effet du territoire comme pôle d'innovations technologiques. Le territoire, selon la chercheure, n'est pas extérieur au processus d'innovation. Au contraire, parce qu'il est un facilitateur de la mise en réseaux, il contribue au processus de pollinisation des idées en vue de produire des solutions aux problèmes qui y sont propres. Ses recherches sur le parc technologique de la Cité Multimédia à Montréal n'ont toutefois pas permis de confirmer l'hypothèse en raison de la relative nouveauté du projet.

Pour l'innovation, l'importance des lieux où peuvent se développer de nouveaux liens entre les acteurs sociaux a aussi été abordée dans le contexte de l'économie sociale. Marie Bouchard, de l'UQAM, a ainsi présenté l'économie sociale comme un lieu de dynamiques nouvelles où la collaboration entre les acteurs sociaux, notamment les réseaux locaux, joue un rôle central. Selon la chercheure, l'économie sociale elle-même est aussi porteuse d'innovations sur le plan des règles et des pratiques. La capacité innovante de l'économie sociale dépendrait toutefois de sa reconnaissance institutionnelle, de l'acceptation de son aspect expérimental, de même que de la manière dont on composera avec son caractère contestataire.

La présentation de Len Arthur, de l'University of Wales, a permis d'illustrer, justement, comment les gouvernements peuvent soutenir différentes versions de l'économie sociale. Selon Arthur, le Royaume-Uni aurait mis de l'avant un modèle d'économie sociale plutôt capitaliste où l'État reconnaît bon nombre d'entreprises et d'initiatives qui ne seraient pas retenues dans le cadre de versions plus radicales de l'économie sociale. Comme la définition du Royaume-Uni de l'économie sociale exclut des critères essentiels tels que la propriété et le contrôle démocratiques des entreprises, les données officielles indiquent une forte présence de l'économie sociale au pays (près de 10 % de l'emploi total!). Une définition plus radicale de l'économie sociale, fondée sur une transformation en profondeur des processus de production, d'échange et d'usage des biens et services, aurait suscité une approche bien différente en termes de politique publique, estime le chercheur.

Le CRISES

Le Colloque international sur l'innovation et la transformation sociale a été organisé par le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), une organisation interuniversitaire pluridisciplinaire qui regroupe une cinquantaine de chercheurs affiliés à sept institutions québécoises. Les projets entrepris par l'organisation s'intéressent essentiellement aux changements sociaux, au rôle des acteurs sociaux dans ces changements et aux processus de structuration des innovations sociales.

La recherche réalisée dans le cadre du CRISES s'articule autour de trois axes :

- Innovations sociales et conditions de vie
- Innovations sociales et territoire
- Innovations sociales, travail et emploi

Le rôle des institutions et des réseaux dans l'innovation sociale

Tout au long du colloque, les conférenciers ont souligné l'importance du rôle de l'État dans la mise en place d'institutions permettant de soutenir les innovations. Comme il y a un lien étroit entre les innovations technologiques et les innovations sociales, la gestion politique de l'innovation pourrait aller au-delà des politiques axées sur la redistribution des ressources ou sur les défaillances du marché et viser la mise en place de conditions favorables au déploiement de la créativité.

La présentation du professeur Ash Amin, de l'University of Durham, a toutefois permis de souligner les limites de programmes politiques qui misent sur les vertus de l'empowerment social sans véritablement en soutenir les fondements. Amin a critiqué les nouvelles politiques du

gouvernement Blair caractérisées par la redécouverte du social et qui s'appuient sur le capital social et l'économie sociale pour l'exercice d'une nouvelle forme de gouvernance du bas vers le haut. On ne peut réduire le social au local, dira-t-il. Il est vrai que les sources sociales de l'innovation se retrouvent souvent au niveau local et se fondent sur la cohésion communautaire et la solidarité. Mais il rappelle qu'on ne peut miser que sur des communautés qui possèdent déjà une tradition d'entrepreneurship et de participation civique. Dans les communautés en déclin, les interventions doivent plutôt viser les causes du déclin, lesquelles dépassent l'échelle locale.

La présentation de Janet Siltanen de l'Université Carleton abonde dans le même sens. Les recherches qu'elle a menées sur l'insertion en emploi ont permis d'illustrer comment certaines circonstances sociales, y compris l'environnement local, réduisent la portée de politiques sociales qui se limitent à accroître les capacités individuelles des personnes. Comme Amin l'avait avancé pour les communautés, Siltanen croit que la capacité de changement est l'expérience de personnes déjà avantagées. Dans son évaluation des programmes d'apprentissage continu qui sont essentiellement axés sur la construction des capacités individuelles, elle a montré que les conditions sociales des individus, notamment leur volume de capital social (soit le type et l'étendue du réseau social d'une personne), créent en fait différentes aptitudes à s'appuyer sur les capacités ainsi construites via les programmes d'apprentissage. Autrement dit, tout comme il y a certaines conditions qui favorisent le changement social, il y a aussi certaines conditions qui favorisent le changement au niveau individuel. Par conséquent, la mise en place de ces conditions devrait également faire l'objet de politiques axées sur l'innovation.

Enfin, dans sa présentation, Michel Trépanier de l'Institut national de la recherche scientifique a lui aussi montré comment des conditions favorables, notamment la création de réseaux interorganisationnels, pouvaient alimenter l'innovation via le transfert technologique. Ses recherches ont démontré que dans la petite et moyenne entreprise, l'innovation naît surtout de l'amélioration des capacités existantes, laquelle est rendue possible essentiellement grâce à l'établissement de nouvelles relations avec d'autres acteurs. En sommes, plusieurs nouveaux produits sont créés grâce aux partenariats plutôt que par la R&D en soi.

À l'issue du colloque, la notion de l'innovation avait clairement franchi les frontières de l'univers des technologies et des changements organisationnels pour pénétrer profondément dans celui du social. Les présentations ont démontré la relation étroite et réciproque qui existe entre les transformations sociales et la capacité d'innovation[1].

Note

1 Plusieurs des présentations du colloque peuvent être téléchargées à partir du site électronique du CRISES <www.crises.uqam.ca>.

L'émergence des régions transfrontalières : Rapport provisoire

Ce projet de recherche a pour objectif de corroborer l'importance croissante, la portée et la nature de ces relations régionales transfrontalières. Leur existence a de nombreuses répercussions politiques pour le gouvernement du Canada sur les plans de la politique étrangère, des politiques économiques et industrielles, des modalités d'organisation, du développement régional et d'autres aspects.

Ce rapport est affiché sur le site web du PRP à la rubrique Publications. Pour plus d'information, veuillez contacter André Downs, directeur principal de projet au 613 995.3655 ou par courriel <a.downs@prs-srp.gc.ca>.

PRP. 2005. *L'émergence des régions transfrontalières : Rapport provisoire*. Ottawa : Projet de recherche sur les politiques.

Les Congrès pancanadiens de développement économique communautaire et d'économie sociale

2004 et 2005

Mai 2004
Trois-Rivières, Québec

Mai 2005
Sault Ste. Marie, Ontario

Sandra Franke
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada
avec la collaboration de

Éric Bastien
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

Sandra Franke est agente de recherche en politiques pour le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

Éric Bastien est agent principal de programme, responsable de l'ensemble des subventions en économie sociale au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Fondé vers la fin des années 1990, le Réseau canadien de développement économique communautaire (RCDÉC) est un regroupement démocratique d'organismes communautaires, de chercheurs et de praticiens qui s'est donné la mission de promouvoir et d'appuyer le développement économique communautaire (DÉC) dans toutes les régions du Canada. Le RCDÉC bénéficie du soutien financier de plusieurs bailleurs de fonds, notamment celui du gouvernement du Canada et celui de la fondation privée de la famille J.W. McConnell. Au fil des ans, le RCDÉC est passé de quelques organismes à un important « réseau de réseaux » avec plus de 400 membres, doté d'un conseil d'administration et de plusieurs sous-comités, d'un plan stratégique, d'un programme d'action en matière de politiques, et d'initiatives de partenariat notamment avec le Programme d'assistance technique au développement économique communautaire (PATDEC). Plus récemment, le RCDÉC s'est assuré d'une place importante à la Table ronde nationale sur l'économie sociale.

Congrès pancanadien de DÉC 2004

En mai 2004, le RCDÉC tenait son cinquième congrès pancanadien de développement économique communautaire à Trois-Rivières (Québec) intitulé « Des communautés en action pour un monde meilleur ». Rassemblant plus de 600 participants, le congrès visait :

- à faire avancer l'agenda politique de soutien au DÉC à l'échelle pancanadienne;
- à consolider le mouvement et à renforcer les réseaux d'acteurs du DEC;
- et à développer une capacité communautaire.

L'événement était l'occasion pour les leaders du mouvement communautaire de réagir collectivement à l'engagement du gouvernement du Canada de dégager 100 millions de dollars sur 5 ans afin de soutenir le développement de l'économie sociale[1].

Quiconque était présent au congrès a pu s'apercevoir que cette annonce de financement venait ébranler beaucoup de praticiens du DÉC peu ou pas familiers avec le secteur de l'économie sociale. Certes, dans les discours principaux, l'envergure de l'investissement gouvernemental a été reçue de manière extrêmement positive. Mais dans les coulisses, les acteurs s'inquiétaient davantage du rôle du développement économique communautaire par rapport à l'économie sociale et, du coup, de la répartition des investissements entre ces deux secteurs d'activités. Conséquemment, dans ses efforts de ralliement, le mouvement économique communautaire a semblé se buter à ce qui pourrait potentiellement apparaître comme une fissure entre deux mondes. Au Canada, l'intérêt pour le concept de « l'économie sociale » s'est essentiellement manifesté au Québec et s'est donc déployé, en grande partie, auprès d'un auditoire francophone.

Quelle est la différence entre l'économie sociale et le mouvement du DÉC? La réponse n'est pas simple, mais quelques observations peuvent être apportées. Le secteur de l'économie sociale est une approche sectorielle dont les objectifs et les résultats en matière d'entreprenariat collectif, à l'instar du mouvement coopératif, sont aisément identifiables. À l'opposé, le mouvement de DÉC s'appuie d'abord sur une démarche territoriale et sur une approche globale qui s'attaque à des enjeux dont les dimensions sont interreliées et requièrent une action concertée. De plus, l'objectif fondamental et unificateur du DÉC porte sur « l'empowerment », un

processus évolutif, multidimensionnel et complexe, dont l'atteinte dépend d'un engagement soutenu en termes de ressources, et dont les résultats ne sont souvent mesurables qu'à long terme.

Congrès pancanadien de DÉC et d'économie sociale 2005

Pour resserrer les liens entre les praticiens du DÉC et de l'économie sociale francophones et anglophones et pour articuler le mouvement autour d'un vocabulaire, de concepts et de valeurs communes, il était important que le congrès pancanadien de 2005 intègre à la fois le DÉC et l'économie sociale.

C'est ainsi que s'est tenu, du 4 au 7 mai 2005 à Sault Ste. Marie, le dernier congrès pancanadien de développement économique communautaire *et d'économie sociale* sous le titre « Bâtir un mouvement pluriel ». Centré sur le thème très actuel de l'inclusion, ce congrès a attiré plus de 500 participants afin de discuter des questions d'inclusion à la fois sociale, économique, politique et culturelle de groupes marginalisés : Autochtones, nouveaux immigrants, personnes démunies, jeunes à risque, communautés défavorisées, etc.

Réviser les objectifs stratégiques du DEC

Dans la foulée du nouvel intérêt que suscite l'économie sociale pour le gouvernement du Canada, le congrès de 2005 a surtout été l'occasion pour les acteurs du milieu communautaire de réviser leur mission et de mieux évaluer les nouveaux défis qu'ils doivent relever afin de se repositionner en regard des priorités politiques (voir encadré).

Plusieurs ateliers ont ainsi porté sur le mouvement comme tel, son évolution, les changements qui doivent s'opérer.

Intégration du DÉC et de l'économie sociale

Au cours de la session intitulée « Introduction au DÉC et à l'économie sociale », M. Mike Lewis, directeur exécutif du Centre for Community Enterprise, a démontré que l'intégration de l'économie sociale au développement économique communautaire permet d'atteindre l'objectif commun d'une autogestion des communautés. La mise en commun des efforts permet une allocation optimum des ressources qui peuvent ainsi profiter à l'ensemble de la communauté. Le secteur de l'économie sociale contribue au développement communautaire, car il permet d'influencer le développement économique de manière à satisfaire également les aspirations sociales des collectivités. M. Lewis a mentionné l'exemple des quartiers du canal Lachine et de Pointe-Saint-Charles à Montréal (Québec) où en alliant leurs efforts, les groupes sont parvenus à influencer le destin de leur développement tant sur les plans économique que social.

Des sessions entières ont été consacrées au plan stratégique du RCDÉC, à son cadre politique, à la manière dont celui-ci peut être mis en œuvre et aux obstacles qui empêchent le secteur de se positionner de manière plus avantageuse. Par exemple, au cours de la session intitulée « Introduction aux enjeux du DÉC : cadre politique et situation actuelle », Eric Leviten-Reid, président du sous-comité des ressources humaines du RCDÉC, a présenté, pour fins de discussion, trois objectifs stratégiques devant être mis en œuvre prioritairement, soit :

- renforcer le capital social local en accroissant la capacité des collectivités à s'attaquer aux enjeux de développement;
- renforcer le capital humain en développant davantage les compétences d'entrepreneurship des citoyens et le leadership local;
- renforcer le capital financier en améliorant les différentes ressources d'investissement dans le DÉC.

Par ailleurs, M. Leviten-Reid a aussi évoqué que l'atteinte des objectifs stratégiques du mouvement risquait d'être compromise par les relations parfois tendues que le RCDÉC entretient avec le gouvernement du Canada, son principal bailleur de fonds. Il a d'abord mentionné une différence de point de vue entre la mission que se donne le RCDÉC et celle que semble implicitement vouloir accorder le ministère des ressources humaines et du développement des compétences (RHDC) aux organismes communautaires, à savoir un rôle d'agents de prestation agissant sous la supervision du gouvernement. Il a aussi noté les modalités restrictives quant aux procédures administratives qui font obstacle aux efforts visant à mettre en place des programmes souples et intégrés pour répondre aux besoins des collectivités. Notamment, il a expliqué comment l'octroi de fonds favorise davantage un fonctionnement sectoriel, alors que le DÉC vise plutôt à résoudre des problèmes interdépendants qui nécessitent des solutions décloisonnées. Enfin, il a souligné l'insatisfaction du milieu communautaire face à la nouvelle approche de financement que cherchait à introduire RHDC en misant sur l'appel d'offre pour des projets spécifiques. Le mouvement du DÉC aurait préféré un financement de base pour des initiatives à plus long terme. Toutefois, M. Leviten-Reid a également souligné l'ouverture du gouvernement

à se pencher sur ces enjeux, notamment l'intention récente de mettre en place une structure de collaboration continue avec les partenaires communautaires ainsi que la possibilité de revoir l'engagement gouvernemental à plus long terme vis-à-vis du financement du DÉC.

Peter Hough, président du Comité des finances du RCDÉC, a quant à lui présenté différentes options de financement à l'étude, notamment du côté du secteur privé (p. ex. crédits de taxe et capital garanti pour les investisseurs qui contribuent au développement communautaire, fonds de lancement publics, etc.). Quant au financement public consacré au DÉC, M. Hough a insisté sur l'importance de négocier une stratégie nationale à long terme qui resterait sensible aux besoins locaux. En ce sens, il a soutenu que la stratégie du RCDÉC face aux bailleurs de fonds devrait d'une part, viser à consolider les mécanismes existants de financement du DÉC au lieu de les remplacer, et d'autre part, demeurer sous la responsabilité de la « communauté du DÉC » c'est-à-dire les réseaux régionaux, lesquels détiendraient la propriété et le droit de gestion des capitaux de financement. Il a par ailleurs soulevé l'idée de créer un organisme de supervision pour l'utilisation des fonds qui serait composé de représentants du secteur.

Développer un solide réseau d'alliances

La création d'alliances stratégiques est très souvent revenue au centre des discussions à l'occasion de ce congrès. Au cours d'une séance plénière sur la politique gouvernementale, M^me^ Nancy Neamtan, présidente du Chantier de l'économie sociale, (la coalition d'économie sociale du Québec) a souligné pour sa part qu'un des principaux obstacles à surmonter pour le DÉC est d'éviter le cloisonnement dans différents secteurs d'activités. Selon elle, plus le mouvement fera la promotion de ses valeurs générales en créant des alliances entre les différents acteurs impliqués dans le développement, plus le mouvement sera renforcé, et plus l'importance de son rôle sera reconnue. M^me^ Neamtan a cité le mouvement de l'économie sociale au Québec à titre d'exemple. Le Québec s'est doté d'une capacité d'innovation en misant sur des réseaux solides. Les fonds sont coordonnés par des agences intermédiaires qui assurent la mise en place d'une infrastructure de base. Maintenant, le réseau d'économie sociale québécois est en mesure de co-produire les politiques publiques avec le gouvernement. M^me^ Neamtan a rappelé qu'un solide réseau doit :

- se développer un vocabulaire commun;
- bien identifier ses priorités d'action;
- créer des alliances avec le secteur privé et avec d'autres mouvements;
- s'assurer que ses actions correspondent aux enjeux gouvernementaux.

Au cours de la session intitulée « Le déficit social, les programmes sociaux et le transfert social : incidences sur le DÉC et l'économie sociale », John Anderson du Centre canadien de développement social a également souligné l'importance des alliances stratégiques pour le développement du DÉC, notamment dans un contexte de réduction des transferts gouvernementaux dans la sphère du social. En effet, dans la mesure où de moins en moins de fonds sont alloués au financement de base des groupes, ceux-ci sont portés à orienter leurs projets en fonction des subventions disponibles au lieu de poursuivre leur mission face aux problématiques concrètes de leur milieu. La création d'alliances entre les groupes permet d'accroître la capacité d'apporter de réels changements, car les acteurs du changement dans un milieu donné sont réunis. L'identification de ce qu'il appelle « forces agissantes » est une étape essentielle pour la création de ces alliances solides et, sauf dans le cas du Québec où le Chantier de l'économie sociale s'est spécifiquement donné ce mandat, il y aurait peu d'initiatives canadiennes qui visent spécifiquement cet objectif[2].

Notes

1 L'engagement financier du gouvernement du Canada, décrit plus en détails dans ce numéro par Alfred Leblanc et Janet E. Halliwell, inclut également 17 millions sur 2 ans pour le développement de projets pilotes visant la planification stratégique et le renforcement des capacités des organismes de développement communautaire, de même que 15 millions sur 5 ans alloué au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour soutenir la recherche communautaire sur l'économie sociale.

2 Le Congrès pancanadien de DÉC et d'économie sociale pour l'année 2006 portera sur le thème : Enraciner le développement dans la communauté. Il aura lieu à Vancouver en mars 2006. Certaines présentations du Congrès de 2005 peuvent être téléchargées à partir du site web du RÉDEC à l'adresse suivante : <www.ccednet-rcdec.ca>.

The Cathedral Within

Transforming Your Life by Giving Something Back

Bill Shore
(Random House, New York, 1999)

Compte rendu par
Bernard Cantin
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

Aujourd'hui, le défi des politiques publiques consiste à mettre au point des solutions à des problèmes qui ne sont pas appelés à disparaître.

En tant qu'activistes environnementaux, notre objectif est qu'on n'ait plus besoin de nous.

Ces messages me sont venus à l'esprit en lisant *The Cathedral Within* de Bill Shore. Ils soulignent tous les deux, de manières différentes, des illusions passées en ce qui concerne l'action sociale. Ces illusions reposaient sur l'idée voulant qu'il soit possible de remédier rapidement aux problèmes sociaux à condition de trouver et de mettre en place les bons outils. Comme nous le révèle la longue histoire des politiques publiques destinées à combattre la pauvreté ou la dégradation de l'environnement, les solutions rapides et faciles sont vraisemblablement des chimères.

Bill Shore offre un aperçu de la façon d'aborder des problèmes sociaux complexes et d'apporter une contribution à leur résolution. Selon lui, les solutions sont perçues comme les grandes cathédrales édifiées dans le passé, résultat du travail d'un nombre incalculable de personnes qui, pour la plupart, n'osaient même pas rêver voir l'aboutissement de ce travail. Il faut un engagement profond pour réussir à placer les briques qui permettront d'atteindre des résultats remarquables et durables.

À l'aide d'exemples inspirants, Shore souligne que les solutions exigent un dévouement indéfectible de la part d'entrepreneurs sociaux qui se sont fait une certaine idée des besoins et qui construisent pour longtemps (pour très, très longtemps). Non seulement ces entrepreneurs se consacrent-ils entièrement à une cause sociale de leur choix, mais ils établissent des institutions autosuffisantes et financièrement autonomes (les cathédrales) qui feront partie des solutions durables aux problèmes sociaux. Ces entrepreneurs réussissent à mettre en commun les forces de nombreuses personnes pour travailler à une vision certes éloignée, mais ambitieuse et partagée par tous.

Shore propose une idée controversée selon laquelle les institutions qui s'occupent de problèmes sociaux doivent tirer des enseignements, entre autres, des entreprises marchandes. Les raisons sont simples et stratégiques : l'espérance de vie de la plupart des organismes sans but lucratif n'est pas assez longue pour pouvoir s'attaquer aux problèmes à long terme qui les concernent.

Shore évoque le besoin d'avoir des organismes à but non lucratif forts et autosuffisants menant une action efficace et indépendante des financements gouvernementaux à long terme, car de tels financements tendent à varier. Mais ceci limite l'analyse de Shore sur le rôle du gouvernement dans l'édification des cathédrales. En effet, l'expérience contemporaine indique que les solutions à long terme exigent un partenariat étroit entre différents secteurs de la société, y compris les gouvernements, qui jouent un grand rôle dans le financement d'organismes à but non lucratif aux États-Unis, comme partout ailleurs. L'État, la société civile (y compris la famille) et les institutions du marché doivent collaborer pour résoudre des problèmes tels que la pauvreté et le développement durable. Il est toujours possible de tirer des enseignements en puisant dans les forces de chacune de ces institutions, tout en reconnaissant que chacune joue un rôle spécifique que les autres ne peuvent jouer aussi bien.

Bien entendu, créer des partenariats et faire en sorte qu'ils fonctionnent représente un énorme défi. Les travaux du PRP sur l'économie sociale nous apprennent qu'un des défis importants consiste à définir le rôle des gouvernements en matière d'aide, ou plutôt de collaboration, avec les communautés, les entrepreneurs sociaux et les entreprises sociales afin qu'ils puissent prospérer et jouer un rôle indispensable dans la recherche de solutions durables aux problèmes cruciaux qui exigent une attention à long terme.

Bernard Cantin est agent principal de recherche sur les politiques au Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

Co-operative Membership and Globalization

Brett Fairbairn et Nora Russell
Centre for the Study of Co-operatives, Université de Saskatchewan, 2004

Compte rendu par
Trent Craddock
Agriculture et Agroalimentaire Canada

Cet ouvrage renferme les opinions de leaders du monde des coopératives, de praticiens, d'universitaires et de chercheurs sur les problèmes et les possibilités auxquels sont confrontées les coopératives canadiennes au sein d'un nouvel ordre mondial.

Beaucoup de gens perçoivent les coopératives comme une partie intégrante de l'économie sociale du Canada, voire son élément le mieux organisé et le plus solide, financièrement parlant. Comme les coopératives réussissent depuis longtemps à allier avec succès des objectifs sociaux et économiques, elles peuvent également mettre des enseignements en commun avec d'autres entreprises d'économie sociale.

Abordant des sujets comme la démocratie, l'économie et la cohésion sociale, l'affiliation ainsi que le rôle potentiel du gouvernement dans le développement coopératif, les auteurs analysent la mondialisation en tant que processus nécessitant une réorganisation complète des relations.

Karen Philp, ancienne directrice de la Canadian Co-operative Association, admet qu'un grand nombre de coopératives ne sont pas très enthousiastes à l'égard de la mondialisation. Cette observation n'est pas surprenante puisque le but des coopératives consiste à répondre aux besoins des membres locaux. En effet, elles contribuent à contrer les impacts négatifs de la mondialisation en faisant ce que les coopératives ont toujours fait : renforcer leur communauté en encourageant la propriété et le contrôle locaux, l'aptitude des membres de la communauté à diriger et la capacité de faire des changements.

M^me^ Philp reconnaît que les coopératives sont des solutions de rechange potentielles aux nouveaux modèles économiques où la concentration du pouvoir commercial constitue la norme. Selon elle, les réseaux – aux niveaux local, national et international – représentent les meilleurs atouts du mouvement et permettent aux coopératives d'être attentives et de participer à la mondialisation tout en agissant localement afin d'offrir aux sociétés transnationales des solutions de rechange communautaires.

Les défis de la mondialisation

La mondialisation – caractérisée par l'augmentation du commerce international, un plus grand déplacement de la main-d'œuvre et du capital, l'intensification des communications internationales et l'importance croissante des multinationales – a entraîné des changements importants au sein de la société et de l'économie au Canada.

En tant que processus, la mondialisation a exigé une réorganisation systématique des relations – de nouvelles technologies, une plus forte concentration industrielle, un changement de la réglementation et de nouvelles relations sociales – amenant ainsi les Canadiens à changer leurs pratiques en affaires. Ces changements ont notamment augmenté les mouvements des produits, des personnes et de l'information, ce qui a provoqué une perte du contrôle au plan local.

Les gens les plus riches et les plus instruits ont une facilité d'adaptation plus grande et bénéficient de ces périodes de changements rapides, contrairement à une autre partie de la population qui, selon certains, n'en profite pas. Sous prétexte de réduire les coûts et le déficit, il est arrivé que les gouvernements aient même sacrifié les besoins de cette partie de la population. Par conséquent, bon nombre de personnes considèrent que les organisations commerciales deviennent trop puissantes et que l'économie tombe en

Trent Craddock est agent principal en recherches sur les politiques au Secrétariat aux coopératives à Agriculture et Agroalimentaire Canada.

rupture d'équilibre. Pour contrebalancer cette tendance, les coopératives peuvent aider à renforcer la position des personnes exclues et à améliorer l'équité au sein de l'économie.

Les réponses des coopératives aux préoccupations liées à la mondialisation

Leslie Brown, professeure à la Mont Saint Vincent University, soutient que les coopératives font partie intégrante d'une économie équilibrée puisqu'elles contrebalancent la concentration de la richesse et de la puissance au sein des grandes sociétés privées.

Les coopératives sont dans une position idéale qui leur permet d'avoir des perspectives mondiales tout en agissant localement puisqu'un grand nombre d'entre elles établissent des contacts aux niveaux national et international grâce aux activités de développement de coopératives et au commerce international qui acheminent vers leurs communautés des produits du monde entier. Quand les coopératives profitent de ces réseaux, elles sont en mesure de trouver leur créneau au sein du nouvel ordre mondial.

Bill Turner, membre du Comité directeur de l'Initiative de développement coopératif du gouvernement du Canada, espère que les coopératives prendront conscience de leur rôle potentiel en aidant leurs membres à s'adapter, à évoluer et à transformer les défis de la mondialisation en possibilités. Il souligne l'importance de comprendre en quoi la mondialisation influence l'adhésion au mouvement coopératif, comment elle stimule le marché concurrentiel et de quelle manière il est possible de saisir les occasions qui se présentent.

L'étude des coopératives forestières du Québec, par Mario Carrier, est un exemple illustratif. Dans son chapitre, il se penche sur le lien entre ces coopératives et le développement économique des communautés qui dépendent de l'industrie forestière. L'auteur observe que les coopératives forestières ont joué un rôle important au sein de l'industrie forestière du Québec et ont eu un impact positif sur les communautés en créant de nouveaux emplois. Il conclut que les coopératives peuvent faire face à la mondialisation tout en renforçant les communautés, grâce à la collaboration entre l'État, les grandes sociétés forestières et la communauté locale.

En tenant compte de l'évolution de la répartition démographique causée par un taux élevé d'immigration par habitant, une diminution du taux de natalité et le vieillissement de la population, Christine de Clercy souligne l'importance de la diversité au sein des leaders du mouvement coopératif et le besoin de recruter des membres issus de groupes sous-représentés. Il est important pour les coopératives de pouvoir accéder à un large éventail d'idées, car le succès ou l'échec dépend de la capacité qu'elles ont de générer des connaissances et d'adopter de nouvelles approches.

Jean-Pierre Girard et Patrick De Bortoli examinent les coopératives de solidarité au Québec – coopératives multilatérales qui comprennent des utilisateurs, des travailleurs et d'autres parties – et concluent que ces organismes maintiennent un juste équilibre entre les intérêts des travailleurs et ceux des utilisateurs. Dans des domaines tels que les soins à domicile, ces coopératives ont connu une croissance exponentielle et se sont avérées un partenariat fructueux entre le bénévolat et l'activité économique.

L'analyse de l'Artic Co-operatives Limited, par Chris McCarville, démontre que dans les communautés autochtones, les coopératives peuvent servir de modèle de développement démographique axé sur la communauté. Le rôle historique des coopératives dans le Nord a été témoin du développement des infrastructures et des compétences de la communauté et un grand nombre de dirigeants autochtones sont issus du système coopératif. Arctic Co-operatives Limited a permis aux communautés de mettre leurs ressources en commun et de créer un réseau efficace pour élever le niveau de développement économique de la région.

En ces temps de transformation sociale, les coopératives qui réussissent doivent être conscientes du profil des membres qui font partie de leur organisation et éviter de les tenir pour acquis. En tant qu'organismes d'entraide dont l'objectif est de servir leurs membres, les coopératives doivent continuer à être plus à l'écoute des besoins des consommateurs que d'autres entreprises. D'autre part, la distance géographique étant moins importante, les communautés de membres doivent être redéfinies, ce qui obligera les coopératives à considérer une nouvelle vision de la communauté.

Daniel Côté a étudié la coopérative laitière Agropur afin de mieux comprendre comment une grande coopérative dont les membres sont dispersés réussit à maintenir leur engagement et l'esprit de communauté au sein d'un environnement exigeant et de plus en plus complexe. Son étude de cas démontre que le succès d'Agropur est dû à la forte participation des membres à la prise de décisions ainsi qu'à de nombreuses activités de formation, d'information

et de consultation auprès des membres, ce qui donne lieu à une loyauté accrue et crée un avantage concurrentiel sur le marché.

Conseil au gouvernement

En conclusion, Brett Fairbairn recommande que les coopératives, en tant qu'organismes d'assistance mutuelle, aident les gouvernements à atteindre des objectifs de politiques plus généraux et établissent le bien-fondé d'un environnement de politiques gouvernementales favorables aux coopératives. Il recommande notamment que la contribution des coopératives passe par :

- l'amélioration de l'autonomie, l'exercice de l'autorité et du contrôle locaux ainsi que de la capacité d'adaptation au changement;
- le renforcement de la cohésion sociale en permettant aux citoyens de travailler ensemble à l'atteinte d'objectifs communs;
- l'amélioration du potentiel des groupes exclus, tels que les personnes et les communautés défavorisées;
- des normes plus strictes au sein des entreprises en matière de responsabilité communautaire;
- la création de solutions locales aux besoins en soins de santé et autres besoins sociaux.

Les gouvernements qui offrent leur soutien devraient encourager les coopératives tout en laissant aux membres et aux dirigeants le soin de s'occuper des affaires courantes. Par conséquent, Fairbairn laisse entendre que le soutien du gouvernement devrait être axé sur les secteurs tels que la recherche, l'éducation et l'assistance technique. De plus, le gouvernement devrait s'assurer de rendre les coopératives admissibles aux programmes en place.

[Traduction] Ayant connu des débuts modestes au 19e siècle, le mouvement coopératif est devenu une force importante de la société civile mondiale, que ce soit du point de vue de l'affiliation ou de l'impact. Plus de 760 millions de personnes font partie de ce secteur et on retrouve des coopératives dans presque tous les domaines de l'activité humaine et ce, dans plus d'une centaine de pays. En tant qu'organismes au service des personnes axés sur l'équité, la solidarité et l'entraide, les coopératives sont un catalyseur d'expansion entrepreneuriale et un facteur important de stabilité et de cohésion sociale. De plus, elles offrent des services essentiels tels que des logements à prix abordables, des services publics, une infrastructure, des soins de santé, des services financiers et sociaux ainsi que des services d'assurance.

Koffi Annan, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, septembre 2003, <www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=479>.

Les initiatives du gouvernement du Canada en matière d'appui aux coopératives

Le gouvernement du Canada est conscient du rôle important des coopératives dans l'atteinte des objectifs de politiques générales et il adopte une perspective conforme à celle des Nations Unies. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral s'est rapproché de l'environnement de politiques favorable que recommande Brett Fairbairn grâce à l'Initiative de développement coopératif (IDC) et à l'inclusion des coopératives au sein des initiatives prévues en matière d'économie sociale.

L'IDC, qui offre son soutien aux coopératives, comprend deux composantes. Le volet « Services conseils » fournit une expertise aux coopératives et est offert par la Canadian Co-operative Association ainsi que par le Conseil canadien de coopération et ses organismes affiliés du secteur des coopératives dans l'ensemble du pays. Le volet « Innovation et recherche », offert par le Secrétariat aux coopératives du gouvernement du Canada, fait la démonstration et l'étude d'applications novatrices du modèle coopératif dans des secteurs jugés prioritaires par le gouvernement fédéral. Les demandes dans le cadre du programme de l'IDC ont sensiblement dépassé les ressources disponibles, ce qui dénote un intérêt considérable envers les services offerts par le programme[1].

Le budget de 2004 renferme des mesures de soutien beaucoup plus axées sur le secteur de l'économie sociale. Elles visent notamment les coopératives, qui représentent une part importante de l'économie sociale[2].

Notes

1 Pour toute information supplémentaire concernant l'Initiative de développement coopératif du gouvernement du Canada, consultez l'adresse suivante : <www.agr.gc.ca/policy/coop/information_f.phtml>.

2 Pour toute information en ce qui concerne le budget de 2004, consultez le site web du ministère des Finances à l'adresse suivante : <www.fin.gc.ca/budtoce/2004/budliste.htm>.

Une analyse réticulaire du capital social et de la santé

Résultats et limites

Louise Bouchard
Université d'Ottawa

Jean-François Roy
Université d'Ottawa

Solange van Kemenade
Agence de santé publique du Canada[1]

Louise Bouchard est chercheure auprès de l'Institut de recherche sur la santé des populations à l'Université d'Ottawa.

Jean-François Roy est candidat au doctorat en santé des populations à l'Université d'Ottawa.

Solange van Kemenade est analyste principale de recherche et de politiques à l'Agence de santé publique du Canada.

Dans le domaine de la santé, plusieurs études montrent une influence positive du capital social au niveau : de la promotion de la santé (ex. réduction des maladies infectieuses, prévention des comportements à risque, amélioration de la santé maternelle et infantile); de la prise en charge de la santé (ex. justice sociale, participation communautaire); des mécanismes psychosociaux (ex. soutien social, inclusion sociale) (Kawachi et coll., 1999 Berkman et Glass, 2000).

Dans ce contexte, l'Agence de santé publique du Canada conduit depuis 2001 un projet sur le capital social. Les analystes de la Division de la recherche sur les politiques (DRP) ont contribué au développement des connaissances sur le concept, ont proposé des indicateurs pour les enquêtes de santé, ont examiné la manière de traduire ce concept en politiques et programmes et ont suggéré des indicateurs pour être inclus dans les outils d'évaluation et de planification des interventions communautaires financées par l'Agence et Santé Canada.

En 2004, la DRP s'est associée à des chercheurs de l'Institut de recherche en santé des populations de l'Université d'Ottawa pour faire une analyse des données issues de l'Enquête sociale générale (ESG), cycle 17, sur l'engagement social au Canada réalisée en 2003. Les objectifs de cette étude étaient d'une part d'explorer la possibilité de conceptualiser une définition réticulaire du capital social à partir de l'ESG et d'autre part d'examiner la relation entre le capital social ainsi défini et la santé[2]. Nous présentons brièvement dans ce texte les démarches théorique et méthodologique visant à l'élaboration d'un modèle pour opérationnaliser le concept de capital social à partir des variables contenues dans l'ESG, les conclusions les plus significatives issues de notre analyse et quelques-unes de ses limites.

L'amélioration des outils de collecte de l'information sur le capital social à l'échelle nationale constitue un prérequis dans l'utilisation plus intensive des résultats dans l'élaboration des politiques.

Le modèle d'analyse utilisé

Le modèle a été construit en partant d'une définition du capital social basée sur l'approche réticulaire. Selon cette approche (Lin, 1995 et 2001, Lévesque, 1999 et 2000, Van Der Gaag et Snijders, 2005) le capital social réfère aux réseaux de relations sociales qui peuvent fournir un accès à des ressources et à du soutien. Le gouvernement fédéral par le biais du Projet de recherche sur les politiques a également favorisé cette approche dans la réflexion entamée sur l'utilisation du capital social comme un instrument de politique publique (PRP, 2003)[3].

Les réseaux sociaux sont formés par l'entourage immédiat de la personne (liens forts) et par des réseaux secondaires (liens faibles). Ces réseaux générateurs du capital social sont dynamiques; ils peuvent être épisodiques et rattachés à un contexte précis (PRP, 2003) ou dans d'autres cas, ils peuvent être de longue durée.

Le modèle inclut deux dimensions : la structure des réseaux et les ressources des réseaux (voir le tableau 1). La structure du réseau est constituée de trois indicateurs : la taille du réseau de liens forts hors du ménage, la taille du réseau avec les organisations, et la réciprocité dans les réseaux. Les ressources véhiculées par le biais des réseaux sont évaluées par trois indicateurs : un indice de soutien social total, un indice de soutien social instrumental, et le bénévolat.

Deux modèles de régression logistique ont été développés. Le premier modèle mesure l'influence des caractéristiques sociodémographiques sur les indicateurs de santé. Le second modèle

TABLEAU 1
Modèle d'analyse du capital social

Dimensions du capital social	Indicateurs
Structure des réseaux	• Taille du réseau de liens forts hors du ménage • Taille du réseau avec les organisations • Réciprocité
Ressources des réseaux	• Indice de soutien social total • Indice de soutien instrumental • Bénévolat

mesure les indicateurs de capital social tout en contrôlant l'effet des caractéristiques sociodémographiques.

Les résultats de l'analyse[4]

Bien que plusieurs variables nécessaires à l'analyse des réseaux manquent dans l'ESG, cycle 17, le modèle constitué à partir des variables disponibles a tout de même permis une certaine appréciation de la valeur du capital social possédé par les individus. Les résultats plus importants se résument ainsi :

- La taille du réseau des liens forts est reliée positivement à l'état de santé autoévaluée des répondants.
- La taille du réseau de liens avec les organisations (liens faibles) est également associée positivement à l'état de santé autoévaluée des répondants.
- Une relation de réciprocité entre les membres d'un réseau social est reliée à la bonne santé. Les gens qui ont à la fois fourni et reçu de l'aide de la part de leur famille, des voisins, ou des amis sont plus susceptibles de déclarer un bon état de santé que ceux qui ne disposent d'aucune relation d'aide réciproque.
- L'aide reçue afin d'accomplir ou de faciliter les activités quotidiennes (travaux domestiques, transport, soins des enfants) présente une relation positive avec la santé. Le soutien instrumental exercerait probablement un rôle plus significatif sur la santé que le soutien émotif.
- Le fait de s'être impliqué de manière bénévole est associé de manière positive à l'état de santé autoévaluée des répondants.

Les limites de l'analyse

La conceptualisation du capital social adoptée par le cycle 17 de l'ESG met l'accent sur la participation sociale, les normes de réciprocité et la confiance plus que sur les réseaux sociaux. Dans ce sens, l'enquête s'inspire davantage de la perspective de Putnam (2000) sur le capital social et moins de celle des théoriciens de l'approche réticulaire. L'enquête comprend une série d'indicateurs sur les réseaux sociaux et familiaux, incluant le soutien social, la participation communautaire et politique, le bénévolat et le don et quelques variables de résultats dont la santé et le bien-être, les limitations d'activités, et le stress. Les variables propres à une analyse de réseau demeurent limitées. Les principales lacunes identifiées sont décrites brièvement ci-dessous.

La taille du réseau

Dans notre indicateur de taille du réseau de liens forts hors du ménage, la taille représente une approximation[5] du nombre d'amis proches, d'amis « moins proches », de nouveaux contacts et de membres de la famille qui n'habitent pas avec le répondant mais avec lesquels celui-ci entretient des relations. L'enquête permet uniquement d'approximer la taille du réseau de liens forts hors du ménage, car les liens entretenus par le répondant à l'intérieur du ménage n'ont pas été comptabilisés. Reconstruire le réseau complet de liens forts n'a pas été possible au cours de cette analyse.

Tel que construit pour les analyses, la taille du réseau de liens avec les organisations représente le nombre d'organisations ou de clubs sociaux desquels le répondant était un membre ou un participant actif au cours des 12 mois précédant la collecte des données. Considérant que les individus peuvent développer une diversité de liens sociaux par leur engagement dans les organisations, l'indicateur peut être perçu comme une approximation du réseau de liens faibles. Toutefois, l'analyse ne permet pas de déterminer quels types d'organismes seraient les plus bénéfiques pour la santé des répondants.

La diversité socio-démographique

La diversité socio-démographique est une dimension importante de la structure d'un réseau. Un réseau social à la composition diversifiée est plus susceptible de permettre à ses membres un accès à des ressources plus diversifiées qu'un réseau homogène.

Bien que l'enquête contienne des variables relatives à la diversité, elles n'ont pas été intégrées au modèle, car les informations ne précisent pas

si les réseaux sont composés par des gens ayant des revenus ou niveaux d'éducation supérieurs ou inférieurs aux répondants.

La réciprocité

L'indicateur de réciprocité du modèle indique la présence de relations réciproques d'aide dans le réseau social des répondants. Cet indicateur a été construit en vérifiant si le répondant entretient des relations d'aide avec ses amis, sa famille ou ses voisins et si, en retour, il reçoit de l'aide en provenance de la même catégorie de contacts. Par contre, l'analyse des échanges ne permet pas de conclure sur la fréquence des échanges, ni la qualité de la réciprocité.

Le soutien social

On distingue généralement trois types de soutien social (Berkman et Glass, 2000) : le soutien social émotif, le soutien social instrumental, et le soutien pour la résolution de problème. La première limite est que les données disponibles ne permettent pas d'évaluer avec précision ces trois dimensions du soutien social. C'est pourquoi, pour les fins de notre analyse, deux indices de soutien social ont été créés. Le premier, le soutien social total est obtenu par la sommation de toutes les formes de soutien reçues par les répondants. Le second, le soutien instrumental, est la seule dimension du soutien social pour laquelle les données disponibles permettent de réaliser une analyse plus fine. Il renvoie aux aspects instrumentaux du soutien social. La deuxième limite est que l'enquête ne permet pas d'identifier les répondants ayant eu besoin de soutien a priori. Par ailleurs, l'enquête ne permet pas d'estimer le volume, la diversité ou l'intensité du soutien reçu.

Bénévolat

Des analyses subséquentes de l'enquête pourraient s'intéresser à l'incidence sur la santé de différents types de bénévolat. La prudence s'impose avant d'établir une causalité entre le fait d'être impliqué dans des activités bénévoles et le fait d'être en bonne santé.

Avenues à explorer

Le potentiel d'analyse par les données de l'ESG cycle 17 est appréciable. Toutefois, le perfectionnement et la standardisation d'un outil du capital social permettant de mieux mesurer les types de réseaux et de ressources semblent nécessaires afin de parfaire notre compréhension des liens entre la santé et le capital social.

La première étape de notre recherche a été consacrée à bâtir le modèle d'analyse pouvant être appliqué au cycle 17 de l'ESG permettant ainsi une première exploration des données issues de cette enquête. Les prochaines analyses examineront les relations entre le capital social et la santé sous plusieurs angles : les différences par groupes d'âge, par sexe, par niveau socio-économique ou par région géographique.

Ce type d'analyse pourrait être très utile pour identifier des groupes particulièrement affectés par le manque ou la faiblesse de leurs réseaux sociaux, la rareté des échanges de réciprocité, et le manque de soutien social global ainsi que du soutien instrumental. Les analyses pourront révéler également quelles sont les situations de vulnérabilité dans les parcours de vie et quel type de soutien est requis dans ces circonstances.

Par ailleurs, bien que les résultats trouvés convergent en termes généraux avec les résultats d'autres enquêtes nationales du même type, un examen approfondi permettra d'en dire davantage sur les similitudes et les différences, notamment en ce qui concerne les conclusions autour du type de soutien requis pour le maintien d'une bonne santé.

La lecture attentive de ces résultats devrait permettre de mieux orienter les politiques et programmes de santé publique, ainsi que de mieux connaître les groupes de la population canadienne les moins nantis en termes de ressources sociales afin d'améliorer la planification et l'allocation de ressources supplémentaires.

Bibliographie

Berkman, L., et T. Glass. 2000. « Social Integration, Social Networks, Social Support, and Health » dans L. Berkman et I. Kawachi, éd., *Social Epidemiology*, New York: Oxford University Press, pp. 137-173.

Kawachi, I., B.P. Kennedy, et R. Glass. 1999. « Social Capital and Self-Rated Health: A Contextual Analysis », *American Journal of Public Health*, 89(8): 1187-1193.

Lévesque, M. 2000. *Le capital social comme forme sociale de capital : reconstruction d'un quasi-concept et application à l'analyse de la sortie de l'aide sociale*, thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal.

Lévesque M, et D. White D. 1999. « Le concept de capital social et ses usages », *Lien social et politiques*, n° 41, p. 23-33.

Lin, Nan. 1995. « Les ressources sociales : une théorie du capital social », *Revue française de sociologie*, vol. XXXVI, p. 685-704.

Lin, N. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Projet de recherche sur les politiques. 2003. *Capital social : Miser sur une approche fondée sur les réseaux*, document de travail provisoire, octobre.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon et Schuster.

Van Der Gaag, M, et T. Snijders. 2005. « The Resource Generator: Social Capital Quantification with Concrete Items », *Social Networks*, 27: 1-29.

Notes

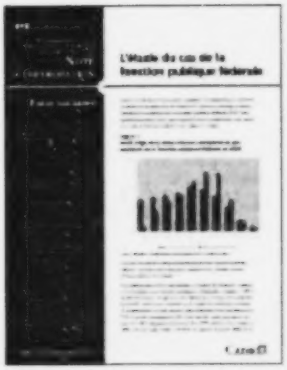
1 Les auteurs tiennent à remercier Sylvie Desjardins, directrice intérimaire de la Division de la recherche sur les politiques pour avoir encouragé cette recherche. Maurice Levesque, professeur au Département de sociologie de l'Université d'Ottawa, a fourni tout au long de cette étude un soutien méthodologique pour l'analyse des données qui fut essentiel à la réalisation de ce travail. Sandra Franke, du Projet de recherche sur les politiques a su nous apporter de précieux commentaires pour orienter notre réflexion et bonifier la recherche. Louise Plouffe, de la Division des aînés et du vieillissement a suivi attentivement notre démarche en nous encourageant et en posant des bonnes questions. Enfin, Serge Tanguay, de la Division de la recherche sur les politiques nous a fourni du conseil au moment du traitement des données.

2 Le rapport issu de cette analyse a été publié par le Projet de recherche sur les politiques dans la série *Documents de travail en ligne*.

3 Cette définition a été adoptée par plusieurs ministères fédéraux.

4 Les résultats sont présentés en détails dans une annexe de la version en ligne de cet article disponible sur le site web du PRP.

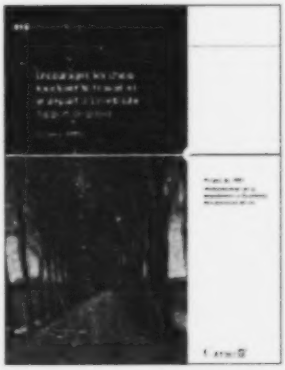
5 Il s'agit d'une approximation du nombre de relations entretenues par les répondants puisque les données de l'ESG ont été collectées sous la forme de catégories et ne permettent donc pas de savoir le nombre exact de relations. La taille du réseau de liens forts a été obtenue en transformant les données de l'ESG de manière à attribuer à chaque catégorie sa valeur médiane. Les valeurs médianes ont ensuite été additionnées afin de créer une approximation de la taille du réseau de liens forts pour chaque répondant.



Étude de cas de la fonction publique fédéral : Note d'information

Novembre 2005

Dans le cadre du projet interministériel Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie, le Projet de recherche sur les politiques étudie les conséquences possibles du vieillissement de la main-d'œuvre de la fonction publique fédérale. Cette étude a été réalisée par le PRP, avec la collaboration du Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et Statistique Canada.



Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite

Octobre 2005

Ce rapport détermine l'importance du risque économique pour la société que posent le vieillissement de la population et, en particulier, le départ à la retraite des baby-boomers. Il insiste sur la nécessité de maintenir une économie saine et de continuer à faire preuve de prudence sur le plan budgétaire tout en respectant la possibilité et aussi la nécessité pour les individus d'exercer des choix dans leur intérêt personnel bien compris ainsi que celui de la famille et de la société.